

Bezpieczeństwo społeczności
lokalnych
(wybrane aspekty)

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych (wybrane aspekty)

Redakcja:

Bogusław BĘBENEK
Ireneusz ŻUCHOWSKI

Pułtusk 2022

Recenzenci:

dr hab. Mariola GRZYBOWSKA-BRZEZIŃSKA, prof. UWM
dr hab. Maciej MARCZYK, prof. WAT

Skład, łamanie:

Karolina Pawleńska, Grzegorz Hubert Gerek

Redakcja i korekta:

Wydawnictwo Aleksander

Projekt okładki:

Igor SKRODZKI

© Copyright by Wydawnictwo Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztora,

© Copyright by Bogusław Bębenek, Ireneusz Żuchowski
Pułtusk 2022

Artykuły zostały opublikowane w wersji dostarczonej przez autorów. Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja części lub całości niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i innej) wymaga pisemnej zgody Autorów i Wydawcy.

Wydawca:

Wydawnictwo Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztora

ISBN 978-83-7549-298-9

Realizacja na zlecenie wydawcy
Wydawnictwo Aleksander

PATRONAT HONOROWY STAROSTY PUŁTUSKIEGO



Odpowiadając na wniosek o udzielenie patronatu honorowego starosty Pułtuskiego nad Ogólnopolską Konferencją Naukową „Stan bezpieczeństwa społeczności lokalnych – wybrane aspekty informuję, iż z wielką przyjemnością obejmę Konferencję patronatem, której celem jest wypracowanie nowych wniosków i postulatów służących zwiększeniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych na wypadek nowych zagrożeń.

STAROSTA

(-) Jan Zalewski

WSPÓŁPRACA NAUKOWA



Akademia Finansów i Biznesu Vistula,
Filia: Akademia im. Aleksandra Gieysztora



WYŻSZA SZKOŁA AGROBIZNESU
W ŁOMŻY

Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży



Akademickie Towarzystwo Edukacyjno-Naukowe „ATENA”

oraz

Fundacja Wspierania Nauki, Edukacji i Kultury

SPIS TREŚCI

<i>Bogusław BĘBENEK</i> Wstęp	9
<i>Piotr SZYNKARCZYK</i> Ewolucja konstrukcji robotów mobilnych specjalnego przeznaczenia w kontekście zmian wymagań dla bezpieczeństwa publicznego	17
<i>Zbigniew MODRZEJEWSKI</i> Strategia bezpieczeństwa w aspekcie społeczności lokalnych	35
<i>Bogusław BĘBENEK</i> Wybrane aspekty stanu bezpieczeństwa społeczności lokalnych – wyniki badań własnych	55
<i>Grażyna GADOMSKA</i> Bezpieczeństwo jednostki w przestrzeni lokalnej. Wstępne wyniki badań	79
<i>Ireneusz ŻUCHOWSKI, Michał DĄBROWSKI</i> System motywacyjny w Państwowej Straży Pożarnej a stan bezpieczeństwa lokalnego	95
<i>Andrzej SĘK, Małgorzata ANDRYSZCZYK</i> Zarządzanie państwem w dobie sytuacji kryzysowych na poziomie lokalnym i wojewódzkim. Wybrane aspekty prawno-polityczne	121
<i>Justyna TUREK</i> Bezpieczeństwo społeczności lokalnej w Strefie Schengen. Współpraca policji na przykładzie województwa lubuskiego i landu Brandenburgia	139
<i>Dawid PIEKARZ</i> Bezpieczeństwo energetyczne społeczności lokalnych w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu	161
<i>Grzegorz OLSZEWSKI</i> Ocenianie kompetencji w Policji w kontekście bezpieczeństwa społeczności lokalnych	189
<i>Bartosz MURAT</i> Rozwiązania sprzyjające udziałowi społeczności lokalnej w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego	213

<i>Roman BISKUPSKI</i> Bezpieczny senior na Mazowszu	225
<i>Wiesław ZAWADZKI</i> Trzy dekady samorządowej, umundurowanej formacji na rzecz ochrony porządku publicznego	243
<i>Piotr BĘBENEK</i> Logos Imaging Executive Summary	267

WSTĘP

Do podstawowych zadań współczesnego prawnego i demokratycznego państwa należy zapewnienie bezpieczeństwa i wolności jego obywateli. Konstytucja, jako najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej w artykule 5 stanowi, że państwo stoi na straży niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, strzeże dziedzictwa narodowego, zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju oraz zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli.

Bezpieczeństwo, obok porządku, życia i zdrowia, jest jedną z nadrzędnych wartości w skali oczekiwań społecznych i osobistych społeczeństwa. Na jego bazie człowiek buduje przyszłość dla siebie i swojej rodziny. Jest również naczelną potrzebą państw i systemów międzynarodowych. Jest dobrem podstawowym, gwarantującym prawidłowy rozwój życia indywidualnego każdej jednostki, jak również stabilizację i rozwój życia politycznego, ekonomicznego i społecznego.

W dobie rozwoju cywilizacji i postępu technicznego termin „bezpieczeństwo” rozpatrywany jest w dwóch kategoriach. Pierwsza to bezpieczeństwo w skali makro, odnosząca się do spraw o zasięgu globalnym – całego świata, państwa czy kontynentu. Druga to bezpieczeństwo w skali mikro, odnosząca się do spraw osobistych każdego człowieka, czy też określonych społeczności lokalnych zamieszkujących np. osiedla, wsie, gminy, miasta, powiaty, województwa.

Proces transformacji systemowej w Polsce, zapoczątkowany w 1989 roku, spowodował wiele istotnych i gwałtownych zmian politycznych, gospodarczych i społecznych. Oprócz wprowadzania demokratycznych reguł rządzenia oraz zasad gospodarki wolnorynkowej, przekształceniom ulegał także system instytucjonalny państwa. Proces ten objął również instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa i polegał nie tylko na reorganizacji ich struktur, ale także na zmianie roli, jaką powinny one pełnić w społeczeństwie w stosunku do obywateli.

Spowodowało to konieczność ogromnych zmian w świadomości społeczeństwa polskiego, które musiało odnaleźć się w nowych, niepewnych warunkach. Pojawiły się nowe problemy, z którymi społeczeństwo musiało się zmierzyć. Dotyczyło to także pojawienia się nowych zagrożeń. Wzrosły też oczekiwania w stosunku do wielu instytucji państwowych, w tym do instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, które powinny pełnić w nowych warunkach rolę służebną wobec obywateli.

Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli ze stycznia 2019 roku, w Polsce nie funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności. Organy odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej nie stwo-

rzyły adekwatnych do występujących zagrożeń struktur, nie wdrożyły skutecznych procedur oraz nie zapewniły niezbędnych zasobów, umożliwiających właściwe zarządzanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Dostrzegając zaangażowanie i gotowość niesienia pomocy w razie wystąpienia różnego rodzaju katastrof przez funkcjonariuszy straży pożarnych, Policji, żołnierzy oraz zwykłych obywateli, NIK zwraca uwagę, iż nieprzygotowanie odpowiednich planów i procedur oraz niezapewnienie warunków do odpowiedniej koordynacji działań, może obniżać skuteczność działań służb odpowiedzialnych za ochronę ludności, zwłaszcza w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej.

W polskim systemie prawnym, pomimo powtarzanych od wielu lat zapowiedzi, dotychczas nie został uchwalony jeden akt prawny, który w sposób kompleksowy regulowałby całokształt zagadnień związanych z szeroko rozumianą ochroną ludności, a uregulowania w zakresie zadań i struktur rozproszone są obecnie w różnych aktach prawnych. Zdaniem NIK główną tego przyczyną są przede wszystkim ustawicznie zmieniające się koncepcje rozwiązań prawnych.

Utrzymywany jest dualizm rozwiązań prawnych, tj. funkcjonują struktury w ramach zarządzania kryzysowego i niezależnie do tego utrzymywane są – na wypadek wojny i klęsk żywiołowych – formacje obrony cywilnej, pomimo że w krajach Unii Europejskiej zaobserwować można tendencję do integracji tych obszarów.

Dostrzegając znaczenie bezpieczeństwa publicznego, w Filii Akademii Finansów i Biznesu Vistula – Akademii im. Aleksandra Gieysztora w maju 2022 roku odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa na temat *Stan bezpieczeństwa społeczności lokalnych (wybrane aspekty)*. Wyniki konferencji naukowej w znaczący sposób mogą przyczynić się w wymiarze praktycznym do poprawy stanu bezpieczeństwa społeczności lokalnych, zaś w wymiarze teoretycznym do rozwoju dziedziny nauk społecznych w obszarze dyscyplin naukowych uprawianych w Wydziale Humanistycznym AFiBV, głównie nauk o bezpieczeństwie. Zakładając aktywny udział w konferencji interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych, w tym między innymi przedstawicieli samorządów i służb mundurowych odpowiedzialnych za stan bezpieczeństwa publicznego, wyniki konferencji będą mogły przekładać się na zastosowanie w praktyce. Celem konferencji, co w sposób oczywisty przekłada się na cel niniejszej publikacji, było wypracowanie wniosków i propozycji doskonalenia stanu bezpieczeństwa społeczności lokalnych na wypadek nowych zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych. Jak wykazali w swoich referatach uczestnicy konferencji, bezpieczeństwo, obok porządku, życia i zdrowia, jest jedną z nadrzędnych wartości w skali oczekiwań społecznych i osobistych społeczeństwa. Na jego bazie człowiek buduje przyszłość dla siebie i swojej rodziny. Jest również naczelną potrzebą państw i systemów międzynarodowych. Jest dobrem podstawowym, gwarantującym prawidłowy rozwój życia indywidualnego każdej jednostki, jak również stabilizację i rozwój życia politycznego, ekonomicznego i społecznego.

Wprowadzającym artykułem publikacji są rozważania prof. nzw. dr. hab. inż. Piotra SZYNKARCZYKA, dyrektora Sieci Badawczej Łukasiewicz – Przemysłowego Instytutu Automatyki i Pomiarów PIAP na temat *Ewolucji konstrukcji robotów mobilnych specjalnego przeznaczenia w kontekście zmian wymagań dla bezpieczeństwa publicznego*. W artykule przedstawiono historię rozwoju robotów naziemnych oraz najnowsze tendencje ich rozwoju. Jak wskazuje autor, w ostatnich latach daje się zaobserwować nieustanną ewolucję rozwoju robotów służących w wojsku i policji. Powstają również nowe taktyki ich użycia. Na początku były to bardzo proste urządzenia powstałe w wyniku osobistego zaangażowania pirotechników, później prace te zostały zinstytucjonalizowane i roboty stały się bardziej zaawansowane. Przez wiele późniejszych lat kształt tych konstrukcji był wynikiem głównie uwarunkowań technicznych. W efekcie dalszego – trwającego do dziś – rozwoju, roboty zaczęły posiadać funkcjonalności w coraz większym stopniu wynikające z potrzeb użytkowników i z taktyki ich użycia. W wyniku tego procesu zakres zastosowań robotów poszerza się znacząco w ostatnich latach. Związane jest to zarówno z postępem technologicznym, jak i ze wzrostem świadomości użytkowników, którzy coraz wyraźniej dostrzegają zasadność zastąpienia w niektórych zadaniach człowieka przez systemy robotyczne, a także dostrzegają korzyści wynikające ze współpracy ludzi z robotami.

Artykuł dr. hab. Zbigniewa MODRZEJEWSKIEGO z Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie, na temat *Strategia bezpieczeństwa w aspekcie społeczności lokalnych* wskazuje, iż *Bezpieczeństwo* należy do najbardziej elementarnych potrzeb człowieka. Problem bezpieczeństwa społeczności lokalnych cieszy się coraz większym zainteresowaniem badaczy z zakresu dziedziny nauk społecznych, a w szczególności dyscyplin: nauki o bezpieczeństwie i nauki socjologiczne. W związku z powyższym podjęto się badań mających na celu ukazanie wieloaspektowości problematyki bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. W pierwszej części pracy przedstawione zostały elementy społeczności lokalnych oraz ukazano znaczenie poczucia bezpieczeństwa dla jej rozwoju. W dalszej kolejności zaprezentowano zagrożenia na jakie narażona jest społeczność lokalna oraz sposoby ochrony przed nimi. Następnie zidentyfikowano cel formułowania lokalnych strategii bezpieczeństwa. Po czym nakreślono rolę państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych oraz zadania instytucji państwowych w tym zakresie. Osobne miejsce poświęcono Wojskom Obrony Terytorialnej i ich miejscu w zapewnieniu bezpieczeństwa militarnego społeczności lokalnej.

Autorzy trzech kolejnych artykułów przedstawiają swoje poglądy w obszarze bezpieczeństwa społeczności lokalnych na tle przeprowadzonych badań.

Dr inż. Bogusław BĘBENEK z Akademii Finansów i Biznesu Vistula, Filii: Akademii im. Aleksandra Gieysztora przedstawia *Wybrane aspekty stanu bezpieczeństwa społeczności lokalnych w formie wyników badań własnych* przeprowadzo-

nych w 2021 roku z wykorzystaniem kwestionariusza badań ankietowych, wywiadu eksperckiego oraz z wykorzystaniem wyników badań przeprowadzonych w formie wywiadu wśród studentów Politologii Akademii Finansów i Biznesu Vistula, Filii: Akademia im. Aleksandra Gieysztora na temat: „Obrona Cywilna – aktualny stan prawny oraz propozycje doskonalenia Obrony Cywilnej w Polsce”. Celem badań była ocena elementów składowych systemu bezpieczeństwa, które decydują o możliwościach państwa w procesie realizacji jego funkcji wewnętrznych i zewnętrznych. Drugim obszarem poznawczym było wypracowanie wniosków i propozycji doskonalenia stanu bezpieczeństwa państwa na wypadek nowych zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych. Zdaniem autora, wyniki badań wzbogacą wiedzę z zakresu rozpatrywanych zagadnień i będą podstawą do opracowania wniosków zawartych w temacie naukowo-badawczym „*Stan bezpieczeństwa społeczności lokalnych w okresie transformacji ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej (aspekty geopolityczne, historyczne, edukacyjne, społeczne, prawne i administracyjne)*” realizowanym w latach 2021-2024 w ramach kierunku studiów Bezpieczeństwo narodowe Filii: Akademia im. Aleksandra Gieysztora.

Doktor Grażyna GADOMSKA z Akademii Finansów i Biznesu Vistula, Filii: Akademia im. Aleksandra Gieysztora prezentując *Bezpieczeństwo jednostki w przestrzeni lokalnej. Wstępne wyniki badań* przedstawia wyniki badań własnych. Artykuł poświęcony jest głównie analizie poczucia bezpieczeństwa personalnego. Podjęcie badań w tym zakresie uzasadnione jest względami teoretycznymi i praktycznymi. Uzasadniają one obecne dotkliwości poczucia bezpieczeństwa oraz potrzebę bieżących badań. Prezentowane wyniki badań odnoszących się do oceny bezpieczeństwa w wymiarze jednostkowym, poprzez subiektywną percepcję tego zjawiska może służyć wytyczeniu kierunku dalszych pogłębionych badań, jak również upowszechnianiu potrzeby edukacji w tym zakresie. W artykule przedstawione zostały wstępne wyniki badań przeprowadzonych w gminach położonych na terenie Północnego Mazowsza. Podczas badania wykorzystano opracowaną ankietę zawierającą 25 pytań. Badani mogli dokonać wyboru odpowiedzi zgodnie z własnymi odczuciami i opiniami. Ankietę drogą elektroniczną skierowano do jednostek zakwalifikowanych metodą doboru celowego. Analizie statystycznej poddano 58 ankiet. Jako cechy aproksymujące ogólną ocenę bezpieczeństwa indywidualnego wyodrębniono zmienne związane z płcią, wiekiem, miejscem zamieszkania, aktywnością zawodową, środowiskiem rodzinnym.

System motywacyjny w Państwowej Straży Pożarnej a stan bezpieczeństwa lokalnego to kolejny obszar tematyczny zaprezentowany przez dr. inż. Ireneusza ŻUCHOWSKIEGO oraz mgr. Michała DĄBROWSKIEGO z Wyższej Szkoły Agrobiznesu w Łomży. Zdaniem autorów motywacja pracowników jest ważnym elementem kształtowania efektywnej organizacji. W pracy w części teoretycznej

omówiono wybrane modele i teorie motywacji. Jest to kolejny rozdział monografii, który omawia wyniki badań, tym razem przeprowadzonych w jednej z komend Straży Pożarnej. Wyniki badań wskazują, na pozytywną ocenę systemu montowania w opinii respondentów.

W kolejnym rozdziale monografii autorzy dr Andrzej SĘK oraz dr Małgorzata ANDRYSZCZYK z Państwowej Uczelni Zawodowej w Suwałkach przedstawiają rozważania na temat *Zarządzania państwem w dobie sytuacji kryzysowych na poziomie lokalnym i wojewódzkim. Wybrane aspekty prawno – polityczne*. Niniejsze opracowanie stanowi próbę ukazania działalności organów samorządu terytorialnego w dobie współczesnych zagrożeń. Przypomina czytelnikom strukturę administracji publicznej na poziomie centralnym. Największą jednak uwagę autorzy skupiają na modelu samorządu lokalnego i dualizmu administracji wojewódzkiej: rządowej i samorządowej. I w tym właśnie obszarze są przedstawiane i omawiane kompetencje organów administracyjnych w układzie poziomym i pionowym. Końcowa część artykułu stanowiąca jednocześnie zakończenie dopełnia rozważania ukazując podobieństwa i różnice występujące w ustawie o zarządzaniu kryzysowym i ustawie o stanie klęski żywiołowej.

Bezpieczeństwo społeczności lokalnej w Strefie Schengen. Współpraca policji na przykładzie województwa lubuskiego i landu Brandenburgia to kolejny obszar tematyczny zaprezentowany przez dr. Justynę TUREK z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego. W ocenie autorki tendencje zjednoczeniowe w Europie przyczyniają się do intensyfikacji współpracy między państwami w pełni zaangażowanymi w organizację jaką jest Unia Europejska. Rozwój integracji europejskiej przyczynił się do utworzenia wspólnej przestrzeni Strefy Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych i zintegrowanym systemem zarządzania bezpieczeństwem na granicach zewnętrznych. Tym samym istotne okazało się wdrożenie środków kompensujących w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego Strefy Schengen zwłaszcza z perspektywy społeczności lokalnych zamieszkujących obszary przygraniczne. Współpraca transgraniczna polskiej policji województwa lubuskiego z niemiecką policją landu Brandenburgia stanowi właśnie odniesienie do budowania bezpieczeństwa na terytorium przygranicznym zamieszkiwanym przez społeczności lokalne. Prawne podstawy tej współpracy, wspólne instrumenty i możliwości doskonalenia zawodowego organów policji Polski i Republiki Federalnej Niemiec stanowią analizę badawczą podjętą w artykule z jednoczesnym zamiarem uzupełnienia dotychczasowego stanu badań na temat współpracy transgranicznej policji jednostek administracyjnych.

Dr Dawid PIEKARZ z Instytutu Staszica przedstawia dogłębne rozważania na temat *Bezpieczeństwo energetyczne społeczności lokalnych w kontekście Euro-*

pejskiego Zielonego Ładu. W opinii autora transformacja energetyczna sektora małych średnich lokalnych źródeł energii i co za tym idzie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego społecznościom lokalnym będzie największym wyzwaniem transformacyjnym. Jak wykazano w niniejszym opracowaniu, transformacja energetyczna aktywów lokalnych, ciepłowniczych i energetycznych będzie największym wyzwaniem dla bezpieczeństwa ekonomicznego społeczności lokalnych, z powodu rozproszenia terytorialnego, słabości kapitałowej właścicieli oraz niewielkiej w stosunku do potrzeb inwestycyjnych sal działania tego typu podmiotów. Wskazać też trzeba na szczególne ryzyko jakie niesie za sobą perspektywa wyboru najprostszej teoretycznie drogi transformacji tj. wykorzystania gazu jako paliwa przejściowego. Niesie to bowiem za sobą ryzyka nie tylko cenowe (75% gazu pochodzi z importu) ale także ryzyko wtórnego uzależnienia się od gazu rosyjskiego. Dlatego istotne jest znajdowanie alternatywnych sposobów zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnych poprzez modernizację w kierunku źródeł ciepła elektryczności zeroemisyjnych (reaktory atomowe MSR) i wodoru lub niskoemisyjne, ale spełniające kryteria: zielonej energii” jak biogaz które dodatkowo a mogą być impulsem rozwojowym nie zaś obciążeniem gospodarki narodowej.

Dr inż. Grzegorz OLSZEWSKI z Wyższej Szkoły Agrobiznesu w Łomży prezentuje rozważania na temat **Ocenianie kompetencji w policji w kontekście bezpieczeństwa społeczności lokalnych.** W opinii autora bezpośredni wpływ na stan bezpieczeństwa społeczności lokalnych oraz porządku publicznego mają jednostki policji szczebla podstawowego, (komendy miejskie, powiatowe i rejonowe oraz podległe im komisariaty i posterunki Policji). Funkcjonariusze tych jednostek realizują głównie zadania wykonawcze m.in. w zakresie zwalczania przestępczości i wykrywalności sprawców przestępstw. Funkcjonariusze Komendy Głównej Policji i komend wojewódzkich realizują zadania kontrolne i nadzorcze. Poczucie bezpieczeństwa jest wartością, która wywiera znaczący wpływ na życie społeczności lokalnych. Pozwala na realizację innych nie mniej ważnych potrzeb ludzkich. Zapewnienie bezpieczeństwa zależy w głównej mierze od skuteczności działania policjantów, a ta bez wątpienia, od kompetencji funkcjonariuszy. W artykule autor podejmuje próbę analizy efektywności systemu oceniania funkcjonariuszy polskiej Policji.

Mgr Bartosz MURAT z Wyższej Szkoły Agrobiznesu w Łomży prezentuje **Rozwiązania sprzyjające udziałowi społeczności lokalnej w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego.** Autor w artykule zwraca uwagę na kwestie bezpieczeństwa i porządku publicznego, które są przedmiotem działań szeregu organizacji publicznych. W tych działaniach nie powinny one jednak pozostawać osamotnione. Dużą rolę w tym obszarze odgrywają społeczności lokalne, które posiadają faktyczne i prawne możliwości służące podjęciu skutecznych przedsięwzięć

w osiągnięciu celu jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w środowisku lokalnym.

Doktor Roman BISKUPSKI z Akademii Finansów i Biznesu Vistula, Filii: Akademii im. Aleksandra Gieysztora w swoim artykule **Bezpieczny senior na Mazowszu** przedstawia wręcz katalog informacji niezbędny dla osób w wieku 60+. Autor zwraca uwagę na fakt, że w strukturze demograficznej społeczeństwa rośnie udział osób starszych. Postęp cywilizacyjny i ekonomiczny zrobił swoje, sprawiając, że średnia długość ludzkiego życia stopniowo się wydłuża. Dzieje się tak również w Polsce, gdzie od dawna widać rosnący udział seniorów w całej populacji. Takiej tendencji sprzyja ponadto budzący niepokój spadek przyrostu naturalnego. Nie zmienia to jednak faktu, że starszych obywateli jest coraz więcej i coraz częściej chcą oni aktywnie spędzać przysłowiową jesień życia. Rodzi to wiele korzyści, ale stwarza też szereg niebezpieczeństw, przed którymi ludzom w wieku 60+ często trudno się obronić.

Kolejny artykuł, to rozważania dr. Wiesława ZAWADZKIEGO z Wyższej Szkoły Agrobiznesu na temat **Trzech dekad samorządowej, umundurowanej formacji na rzecz ochrony porządku publicznego.** Autor wskazuje, iż różnorodność i skala zagrożeń bezpieczeństwa społeczności lokalnych jest duża i sprawia, że nie odczuwamy w pełni bezpieczeństwa w przestrzeni publicznej. Od momentu powołania pierwszych straży miejskich toczy się dyskusja na temat ich działalności. Niejednokrotnie problematyka podejmowana w polemice obfituje w grę na emocjach i odbiega od rzeczowej oceny. Wydaje się, iż utrzymanie dotychczasowego modelu straży jako instytucji dbającej o bezpieczeństwo i porządek publiczny, bez zmian funkcjonalnych nie jest właściwym kierunkiem. Posiadane uprawnienia i nałożone obowiązki wpisują się w lokalny obszar bezpieczeństwa ludności i porządku publicznego. Mogą być one w pełni realizowane przy założeniu, że większy nacisk zostanie położony na potrzebę lepszego diagnozowania problemów lokalnych, a także aktywniejszego działania na rzecz tej wspólnoty.

W końcowej części publikacji mgr Piotr BĘBENEK przedstawia możliwość zastosowania nowych technologii w celu poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnych na przykładzie przenośnych urządzeń RTG oferowanych przez Logos Imaging LLC. Logos Imaging z siedzibą w Johnstown w stanie Kolorado, USA, jest wiodącym dostawcą innowacyjnych, przenośnych rozwiązań rentgenowskich w przystępnej cenie, zaprojektowanych w celu spełnienia wymagań klientów z branży bezpieczeństwa na całym świecie. Systemy Radiografii Cyfrowej firmy Logos Imaging są projektowane i produkowane z myślą o wytrzymałości, dla zapewnienia wyjątkowej wydajności nawet w trudnych warunkach klimatycznych. Produkty te doskonale nadają się do działań EOD, a także do gromadzenia danych

kryminalistycznych, wykorzystywania danych wywiadowczych lub w obiektach użyteczności publicznej. Jako firma obecna od prawie 20 lat na rynku, z doświadczeniem w postaci przeszło 4000 urządzeń dostarczonych do użytkowników na całym świecie, Logos Imaging cieszy się poważaniem i najwyższą oceną ze strony tych, którzy używają przenośnych systemów RTG w codziennej pracy. Firma stawia na wzbudzającą podziw wśród klientów innowacyjność. Wszystkie systemy obrazowania RTG firmy Logos Imaging LLC podlegają stałej kontroli, poczynając od konstrukcji mechanicznej w celu zwiększenia trwałości i wydajności, przez łatwość obsługi i przenośność, aż po efektywny i przyjazny dla użytkownika interfejs oprogramowania.

Uczestnicy konferencji naukowej wyrażali przekonanie, że przekazywana do rąk czytelników monografia będzie przydatna zarówno dla przedstawicieli samorządu terytorialnego, jak też okaże się przydatną lekturą dla studentów kierunków związanych z bezpieczeństwem narodowym i administracją publiczną.

Redagujący monografię przekazują podziękowanie i wyrazy wdzięczności wszystkim osobom, które udzieliły pomocy i wsparcia w wydaniu publikacji.

dr inż. Bogusław Bębenek

prof. nzw. dr hab. inż. Piotr SZYNKARCZYK

Sieć Badawcza Łukasiewicz

Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów PIAP

EWOLUCJA KONSTRUKCJI ROBOTÓW MOBILNYCH SPECJALNEGO PRZEZNACZENIA W KONTEKŚCIE ZMIAN WYMAGAŃ DLA BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO

Streszczenie: W artykule przedstawiono pokrótce historię rozwoju robotów naziemnych oraz najnowsze tendencje ich rozwoju.

Abstract: The article briefly presents the history of the development of unmanned ground vehicles and the latest trends in their development.

Wstęp

W ostatnich latach daje się zaobserwować nieustanną ewolucję rozwoju robotów używanych w wojsku i policji. Powstają również nowe taktyki ich użycia. Na początku były to bardzo proste urządzenia powstałe w wyniku osobistego zaangażowania pirotechników, później prace te zostały zinstytucjonalizowane i roboty stały się bardziej zaawansowane. Przez wiele późniejszych lat kształt tych konstrukcji był wynikiem głównie uwarunkowań technicznych. W efekcie dalszego - trwającego do dziś - rozwoju, roboty zaczęły posiadać funkcjonalności w coraz większym stopniu wynikające z potrzeb użytkowników i z taktyki ich użycia. W wyniku tego procesu zakres zastosowań robotów poszerza się znacząco w ostatnich latach. Związane jest to zarówno z postępem technologicznym, jak i ze wzrostem świadomości użytkowników, którzy coraz wyraźniej dostrzegają zasadność zastąpienia

w niektórych zadaniach człowieka przez systemy robotyczne, a także dostrzegają korzyści wynikające ze współpracy ludzi z robotami.

W przypadku oferty instytutu Łukasiewicz – PIAP, obejmującej rosnącą liczbę różnych konstrukcji jako przykłady można wskazać roboty: Scout, IBIS, Gryf, TRM jako te, które mogą stać się pomocnymi narzędziami dla Sił Zbrojnych RP.

Typowe zastosowanie robotów – neutralizacja IED

Najczęstsze dotychczas zastosowanie robotów to neutralizacja improwizowanych ładunków wybuchowych (IED). Jest to zadanie bardzo ryzykowne, więc zasadność wykorzystania do tego celu robotów w miejsce ludzi jest bezdyskusyjna.

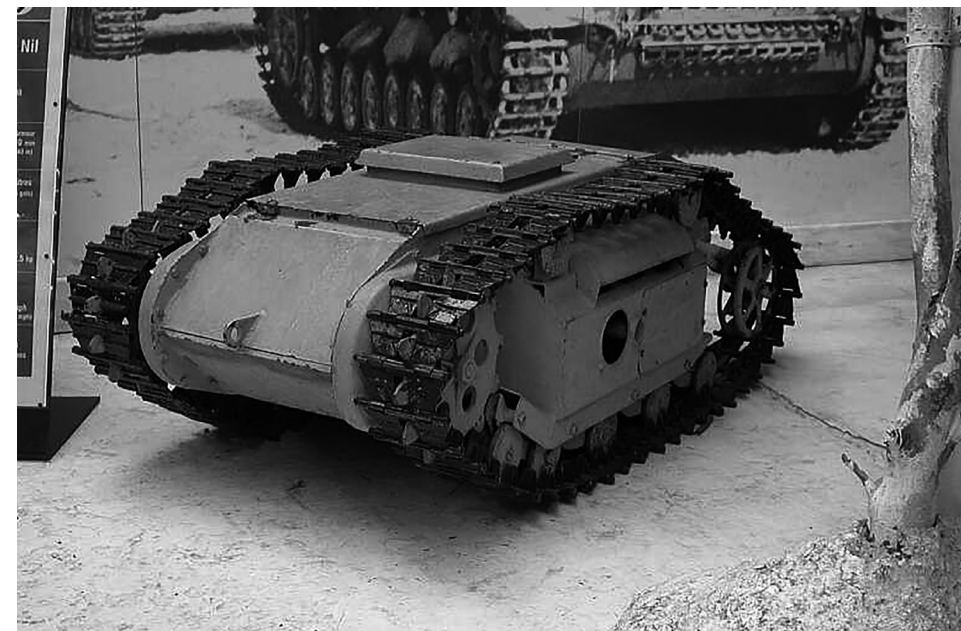
Roboty tego rodzaju znacznie redukują lub całkowicie eliminują czas przebywania pirotechnika w strefie zagrożenia. Procedury wykonywane podczas neutralizacji IED obejmują: inspekcję i rozpoznanie, wykonywanie zdjęć rentgenowskich, niszczenie ładunków przy użyciu różnych metod oraz podejmowanie ładunków i ich wywożenie w kontrolowane warunki (np. na poligon). Wykonywanie takich zadań wymaga dostarczenia w pobliże zagrożonego rejonu różnego rodzaju czujników i narzędzi, niezbędne są także możliwości w zakresie manipulowania różnymi przedmiotami. Podobne uwagi dotyczą sytuacji kiedy mamy do czynienia z innymi zagrożeniami, jak np. możliwość skażenia chemicznego.

Niezależnie od uwagi, doświadczenia i fachowości, ryzyko podejmowane przez pirotechnika jest tym większe im powszechność dostępu w handlu różnych urządzeń do zdalnego sterowania zwiększa możliwość niespodziewanego wybuchu bomby wyzwolonej przez terrorystę z bezpiecznej odległości (np. przy użyciu telefonów komórkowych nawet zza granicy). Kiedy całe to ryzyko zostaje przejęte przez robota, pirotechnik może lepiej skoncentrować się na wykonywanym zadaniu – zwiększa to skuteczność jego działań. Nawet jeśli robot nie jest w stanie dotrzeć bezpośrednio do bomby, w dalszym ciągu może skutecznie wspomagać pirotechnika, np. poprzez inspekcję drogi dojścia czy też dostarczanie narzędzi. Kamery robota mogą być użyte do nagrania przebiegu wydarzeń celem ich przyszłej analizy.

Początki rozwoju robotów pirotechnicznych

Urządzenia przypominające współczesne roboty mobilne pojawiły się na świecie w czasie II Wojny Światowej. Zostały one opracowane w Niemczech. Najbardziej znana konstrukcja to Goliath [1, 2] był samobieżną, zdalnie sterowaną miną i służył do niszczenia umocnień, robienia przejść w polach minowych etc. Goliath miał napęd elektryczny, był sterowany za pomocą przewodu, którym przesyłano sygnały: przód-tył, lewo-prawo oraz sygnał detonujący ładunek wybu-

chowy. Został skonstruowany w Niemczech w 1942 roku. Do końca wojny wyprodukowano ponad 2500 egzemplarzy; był używany m. in. przeciwko powstańcom w Warszawie (do niszczenia barykad).



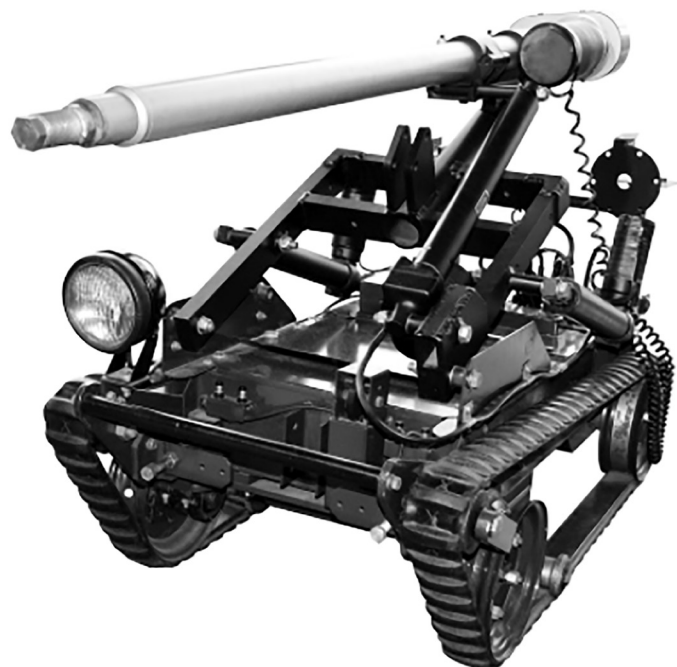
Zdjęcie 1. Niemiecki Goliath

(źródło <https://pl.wikipedia.org>)

Inne ówczesne zastosowania pojazdów tego typu to transport amunicji pod ostrzałem i czyszczenie pól minowych.

W późniejszym okresie, przez blisko 30 lat, nie odnotowano powstania żadnych nowych konstrukcji małych robotów mobilnych do zastosowań specjalnych. Dopiero w 1972 roku w Wielkiej Brytanii pirotechnicy Royal Army Ordnance Corps - zmuszeni do częstych i ryzykownych akcji w związku z działalnością IRA – podjęli ten temat. Osobą która zapisała się w historii robotów mobilnych do zastosowań specjalnych jest podpułkownik 'Peter' Miller. Rozpoczął on od eksperymentów z samojezdną kosiarką, a później z elektrycznymi trójkołowymi taczkami [3]. Zdalne sterowanie było początkowo zrealizowane za pomocą sznurka przymocowanego do przedniego koła. W krótkim czasie – w ciągu kilku miesięcy – powstawały kolejne wersje urządzenia, były one oznaczane jako Mk1, Mk2 itd. W początkowym okresie zdalnie sterowane urządzenia były używane głównie do zaczepiania liny do odciągania samochodów. Wersja Mk4 mogła już pokonywać schody i była zbudowana w oparciu o gąsienicowe podwozie. W 1973 roku kilku sztuk „Wheelbarrow”

(ang. „Taczka”) użyto łącznie ponad 100 razy. W 1981 roku wersja Mk7 mogła poradzić sobie z 40% improwizowanych ładunków wybuchowych. Ogółem w latach 70-tych w czasie akcji zniszczeniu uległo około 400 maszyn, co uznaje się za ilość ocalonych istnień ludzkich.



Zdjęcie 2. Wheelbarrow MK7
(źródło: <https://www.rafmuseum.org.uk>)

W późniejszych latach istotnym momentem rozwoju robotów mobilnych do celów specjalnych w Wielkiej Brytanii było ogłoszenie wyników kilkuletniego konkursu na projekt i dostawę dla tamtejszego Ministerstwa Obrony robotów nowej generacji. Miało to miejsce w grudniu 2006r. Wyłoniono dwóch finalistów: REMOTEC UK Ltd oraz Telerob GmbH. Ostatecznym zwycięzcą został REMOTEC Ltd z robotem CUTLASS – którego prototyp zaprezentowano publicznie na początku 2007. Stawką konkursu była dostawa 80 sztuk dla brytyjskiego Ministerstwa Obrony. Cały kontrakt miał wartość 65 mln. GBP [4].

Projekt CUTLASS wpłynął swego czasu na rozwój technologii zawiązanej z robotyką. Pojawiły się m.in. nowe rozwiązania w dziedzinie telekomunikacji (modemy radiowe COFDM) oraz napędów elektrycznych (silniki bezszczotkowe, sterowane mikroprocesorowo, o wysokim momencie obrotowym w całym zakresie obrotów).



Zdjęcie 3. Robot CUTLASS (prod. Northrop Grumman Corporation)
(źródło: <https://news.northropgrumman.com>)

Pierwsze roboty do zastosowań specjalnych w Polsce

W Polsce pierwsze trzy roboty pirotechniczne (produkcji niemieckiej, f-ma Telerob, typ MV-4) pojawiły się na początku roku 1997. Było to bezpośrednim rezultatem tragicznego w skutkach wybuchu ładunku wybuchowego podłożonego na warszawskiej stacji benzynowej Shella, który miał miejsce w kwietniu 1996r. Pierwszy był jednak najprawdopodobniej robot HOBO produkcji Irlandzkiej firmy Kentree Ltd, będący pod koniec XX w. na wyposażeniu służb antyterrorystycznych na lotnisku Okęcie.



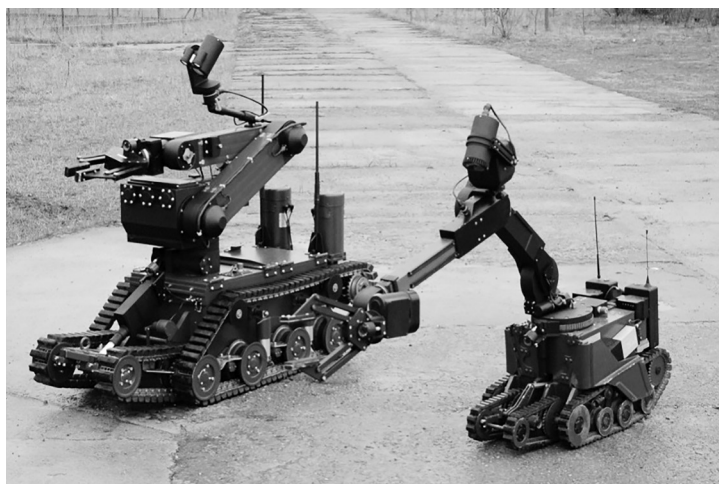
Zdjęcie 4. Robot HOBO
(prod. KentreeLtd)
(źródło: <http://www.stochasticgeometry.ie/~mdennehy/CVRG/cvrg/Dagda/Kentree/Hobo.gif>)

Historia robotów pirotechnicznych polskiej produkcji rozpoczęła się w roku 1999, kiedy powstał (opracowany w instytucie Łukasiewicz – PIAP) prototyp robota SR-10 Inspector. Od roku 2000 roboty te były sukcesywnie wprowadzane na wyposażenie oddziałów pirotechnicznych polskiej policji oraz wojska.



Zdjęcie 5. SR-10 Inspector (prod. Łukasiewicz-PIAP)
(źródło: materiały własne Łukasiewicz-PIAP)

Typowym zastosowaniem robota Inspector jest rozbieranie i usuwanie terrorystycznych ładunków wybuchowych [8]. Możliwości tego robota oraz możliwość jego dostosowania do różnorodnych zadań pozwalają na użytkowanie go przez takie służby jak policja, jej oddziały prewencji oraz grupy antyterrorystyczne, wojsko: szczególnie oddziały inżynieryjno-saperskie i chemiczne, straż graniczna.



Zdjęcie 6. Inspector i Expert produkcji Łukasiewicz – PIAP
(źródło: materiały własne Łukasiewicz-PIAP)

Sukces robotów klasy Inspector zachęcił konstruktorów Łukasiewicz – PIAP do tego, aby bazując na dotychczasowych doświadczeniach podjąć się zaprojektowania i wdrożenia nowego robota Expert.



Zdjęcie 7. Robot Expert podczas testów
(źródło: materiały własne Łukasiewicz-PIAP)

Zakres zastosowań Experta jest praktycznie taki sam jak robota Inspector, niemniej Expert został zaprojektowany z myślą o wykorzystaniu go w małych przestrzeniach tam gdzie większy robot nie mógłby wjechać [7, 8]. Takie przestrzenie to przede wszystkim środki transportu-samoloty, autobusy czy też wagony kolejowe oraz inne ciasne przestrzenie (np. korytarz między fotelami na stadionie). Założenie o pracy wewnątrz środków transportu, a przede wszystkim w samolotach, narzuciło ostre wymagania co do rozmiarów bazy mobilnej (mała) oraz samego manipulatora (duży).



Zdjęcie 8. Expert podejmuje ładunek spod podwozia samochodu.

(źródło: materiały własne Łukasiewicz-PIAP)

Nowa sytuacja, nowe wyzwania

Nowe zastosowania i nowe wymagania odnośnie robotów do zastosowań specjalnych pojawiły się na początku XXI w. wraz z konfliktami w Afganistanie i w Iraku. W tym czasie w USA realizowany był już program Future Combat Systems, lecz po nowych doświadczeniach tzw. wojny asymetrycznej, program ten został nieco zmodyfikowany. Dotychczasowa doktryna zakładała użycie robotów skomplikowanych i drogich. Do roku 2004 w Afganistanie i w Iraku w użyciu przez armię amerykańską były 162 roboty [5] które wzięły udział w 11 000 akcji.

Okazało się jednak że takie drogie konstrukcje zaczęły same w sobie stawać się celami ataków terrorystycznych. Ponadto stwierdzono że prócz ceny zakupu istotny jest także czas szkolenia operatora oraz bieżący serwis. Po zrewidowaniu strategii, do października 2008 liczba robotów będących w użyciu przekroczyła 6000 sztuk [6].

Konstrukcje robotów zostały uproszczone. Dotychczas przy projektowaniu robotów priorytetem było uzyskanie jak największej funkcjonalności, przy marginalnym traktowaniu kwestii ekonomicznych i ergonomicznych. W dużej mierze technika i technologia dyktowały ostateczny kształt urządzenia. W opozycji do tego nowe konstrukcje zostały bardzo ściśle zoptymalizowane pod kątem kosztów zakupu, prostoty serwisu – a jednocześnie zostały zaprojektowane tak, aby spełniały ściśle funkcje których się od nich oczekiwało.

Przykładami konstrukcji zbudowanych zgodnie z nowymi trendami mogą być dwa roboty powszechnie używane obecnie w Afganistanie i w Iraku: Packbot (prod. iRobot) oraz Talon (prod. Foster-Miller).



Zdjęcie 9. Robot TALON(prod. Foster-Miller)

(źródło: <https://www.army-technology.com>)



Zdjęcie 10. Robot Packbot (prod. iRobot)

(źródło: <http://www.slate.com>)

Pojawiły się także i w Polsce pierwsze nowe konstrukcje odpowiadające nowym wymaganiom. Są to dwa roboty powstałe w Łukasiewicz – PIAP: Scout i Ibis.

Scout [9] to robot przeznaczony do szybkiego rozpoznania terenu i miejsc trudnodostępnych takich jak podwozia pojazdów, gruzowiska, szyby wentylacyjne, miejsca pod fotelami w środkach transportu i wąskie pomieszczenia. Został zaprojektowany z myślą o użyciu w jednostkach specjalnych wojska i policji. Duża szybkość poruszania i solidna, modułowa konstrukcja o małej masie i gabarytach sprawiają, że Scout znakomicie uzupełnia możliwości dużych robotów, które z racji na swoje rozmiary i wagę posiadają ograniczenia sprawiające, że w pewnych sytuacjach nie mogą zastąpić człowieka.

W zastosowaniach w jednostkach specjalnych wojska, policji lub innych formacji, Scout może wykrywać i neutralizować ładunki wybuchowe, umieszczać kontrładunki, umożliwić prowadzenie zdalnych negocjacji z terrorystami, dokonywać szybkiego rozpoznania terenu, nagrywać przebieg akcji towarzysząc zespołowi szturmowemu lub wykonywać zdjęcia rentgenowskie. Wielkość i ciężar robota umożliwiają przenoszenie go w plecaku wojskowym.



Zdjęcie 11. Robot SCOUT (prod. Łukasiewicz-PIAP)
(źródło: materiały własne Łukasiewicz-PIAP)



Zdjęcie 12. Robot SCOUT (prod. Łukasiewicz-PIAP)
(źródło: materiały własne Łukasiewicz-PIAP)

Ibis [9] to duży i szybki robot pirotechniczno-bojowy zaprojektowany do dynamicznych operacji w trudnym terenie. Robot posiada platformę mobilną o napędzie sześciokołowym. Każde z kół ma niezależny napęd, a unikalna konstrukcja ruchomego zawieszenia z niezależnymi wahaczami zapewnia stabilność i kontakt wszystkich kół z podłożem podczas jazdy terenowej lub po płaskiej nawierzchni.

Ibis przystosowany jest do współpracy z: wyrzutnikami pirotechnicznymi, czujnikami skażeń chemicznych i radioaktywnych, magistralą do zdalnej detonacji ładunków wybuchowych, systemem negocjacyjnym, nożycami do cięcia drutu, wiertarkami, urządzeniami rejestrującymi i bronią strzelecką.



Zdjęcie 13. Robot IBIS (prod. Łukasiewicz-PIAP)
(źródło: materiały własne Łukasiewicz-PIAP)



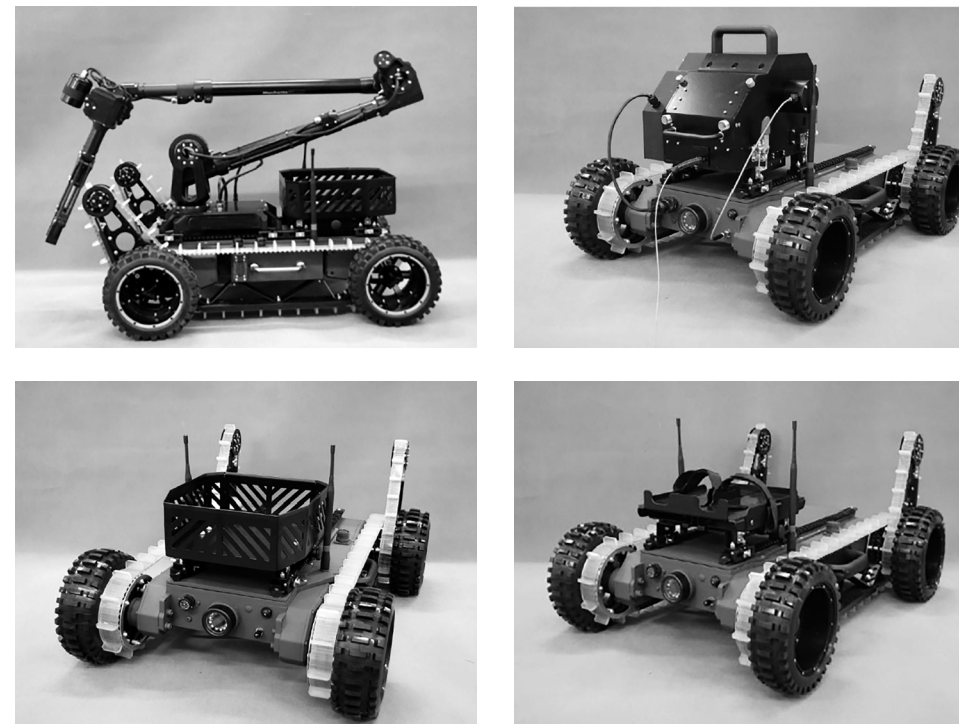
Zdjęcie 14. Robot IBIS (prod. Łukasiewicz-PIAP)
(źródło: materiały własne Łukasiewicz-PIAP)

Ibis doskonale radzi sobie na sypkim podłożu, skałach, śniegu, piachu lub w terenie zurbanizowanym z dużą ilością przeszkód terenowych, gdzie jego duża prędkość, zwrotność i stabilność może być w pełni wykorzystana.

Robot Gryf stanowi istotnie rozszerzoną wersję robota PIAP Scout. Zmiana jest na tyle duża, że producent (Łukasiewicz - PIAP) postanowił nadać tej konstrukcji oddzielną nazwę. W stosunku do PIAP Scout, Gryf posiada nowe cechy, pozwalające mu na wykonywanie znaczenie rozszerzonego zakresu zadań. Wśród różnic tych wymienić można:

- większa i silniejsza baza mobilna,
- obrót manipulatora względem bazy mobilnej,
- dodatkowe stopnie swobody manipulatora,
- większy udźwig manipulatora.

Robot Gryf, podobnie jak PIAP Scout, może być szybko rekonfigurowany przez użytkownika na miejscu akcji. Dodatkową unikalną opcją jest możliwość przesuwania manipulatora wzdłuż bazy mobilnej. Do tej samej szyny można szybko montować różnego rodzaju wyposażenie dodatkowe (np. koszyk, automatyczna nawijarka światłowodu, czujnik skażeń, lub inne).

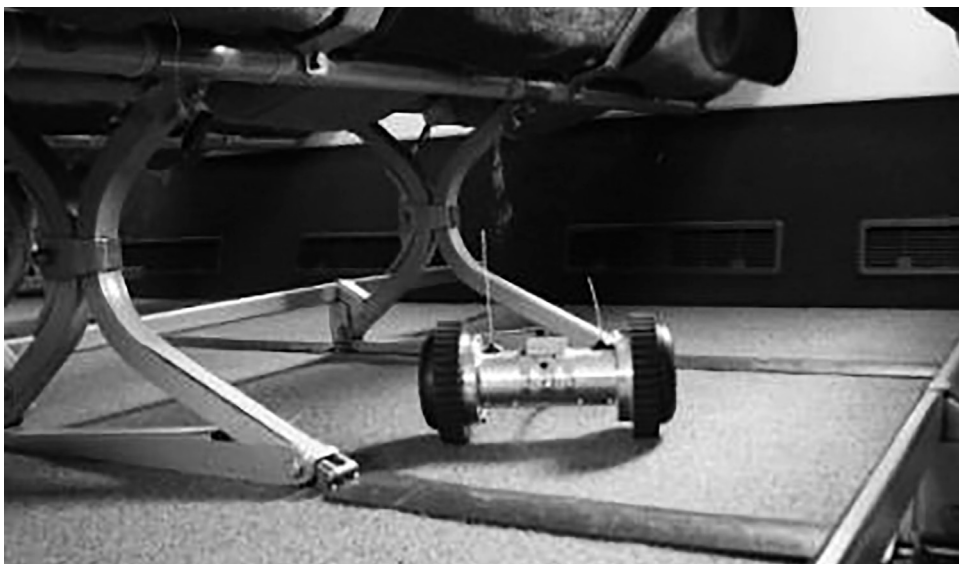
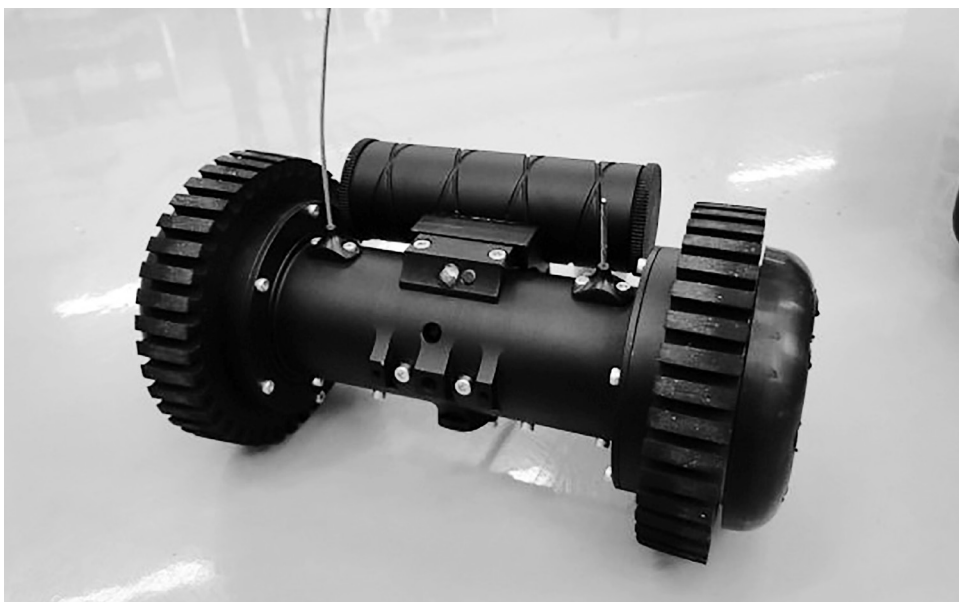


Zdjęcie 15. Robot Gryf (prod. Łukasiewicz - PIAP)
(źródło: materiały własne Łukasiewicz-PIAP)

Kolejna konstrukcja Łukasiewicz – PIAP – Taktyczny robot miotany (TRM) został zaprojektowany do aktywnej teleobserwacji w zastosowaniach militarnych, policyjnych i ratowniczych. Jest on odpowiedzią na zagrożenia, jakie niesie ze sobą rozpoznanie terenu prowadzone przez jednostki specjalne przed przystąpieniem do akcji.

TRM to urządzenie, które może być wprowadzane do obiektu ze znacznej odległości i w sposób teleoperowany dokonywać jego rozpoznania. Umieszczona w urządzeniu kamera, mikrofon oraz mobilne zdolności robota powodują, że jest to znakomite urządzenie rozpoznawcze znacząco ograniczające ryzyko utraty zdrowia lub życia członków grup specjalnych i sekcji szturmowych wykonujących akcje w niebezpiecznym terenie. TRM w założeniach może być wyposażony w dodatkowe urządzenie zewnętrzne, który pozwalają na przenoszenie specjalizowanych ładunków: oślepiających, ogłuszających, sygnalizacyjnych oraz wybuchowych. Wyposażenie dodatkowe pozwala na wykorzystanie TRM do akcji bezpośrednich takich jak np. odwracanie uwagi przeciwnika od kierunku szturm, czy krótkotrwałej dezorganizacji jego działań.

Ważną cechą TRM jest opcja w której staje się on wyposażeniem dodatkowym dla większych robotów produkcji Łukasiewicz - PIAP. W takim przypadku może on zostać dowieziony przez większą konstrukcję na miejsce operacji bojowej lub może zostać wykorzystany jako dodatkowa ruchoma kamera do wspomagania skomplikowanej akcji wykonanej przez większego robota (PIAP Scout, Gryf lub IBIS).



Zdjęcie 16. Robot TRM (prod. Łukasiewicz - PIAP)
(źródło: materiały własne Łukasiewicz-PIAP)

Inne zastosowania robotów w działaniach wojskowych

Prócz misji typu EOD/IEDD roboty mobilne mogą zostać wykorzystane do wielu innych zadań stawianych m.in. przed Wojskami Specjalnymi. Zaliczyć można do nich np. wsparcie działań przeciwterrorystycznych i to zarówno wsparcie bierne (rozpoznanie zagrożeń chemicznych, wykrywanie i neutralizacja improwizowanych, wojskowych i przemysłowych urządzeń wybuchowych, rozpoznanie obrazowe na małych odległościach np. w budynkach) jak i aktywne (udział w działaniach wyłomowych, torowanie podejść do obiektów szturm, nadzór techniczny i utrzymanie kontroli nad opanowanymi elementami celu, oślepianie i ogłuszanie przeciwnika, odwracanie uwagi i działania pozoracyjno-mylące.

Pomimo że typowym zastosowaniem robotów mobilnych są misje typu EOD/IEDD, to oferta Łukasiewicz – PIAP umożliwia elastyczny dobór odpowiedniego typu robota do określonej misji, tak aby jak najskuteczniej i jak najszybciej osiągnąć zamiar taktyczny dowódcy operacji.

PIAP Scout oraz Gryf doskonale nadają się do skrytej obserwacji przeciwnika. W przypadku wyposażenia ich w urządzenia noktowizyjne, termowizyjne lub inne optoelektroniczne (takie wyposażenie było testowane w Łukasiewicz – PIAP), robot może przez wiele godzin przebywać w niekorzystnych lub niebezpiecznych dla człowieka warunkach, dostarczając wielu cennych informacji o przeciwniku i terenie działania.

Podobne zastosowanie może mieć robot TRM (Taktyczny Robot Miotany), z tym że w tym przypadku jest to raczej wsparcie rozpoznawcze do mającego za chwilę nastąpić szturm. To samo urządzenie może być również użyte do celowego i kontrolowanego odwrócenia uwagi przeciwnika od kierunku ataku. W tym celu możliwe jest wykorzystanie dodatkowego wyposażenia robota TRM zawierającego materiały pirotechniczne lub wybuchowe przeznaczone do generowania huk, dymu lub błysku. W krańcowym przypadku może to być misja samobójcza robota TRM.

Roboty Łukasiewicz - PIAP mogą być także wyposażone w broń. W zastosowaniach policyjnych takim wyposażeniem używanym w praktyce są: wyrzutnik pirotechniczny i strzelba gładkolufowa, czy nawet systemy rakietowe.

Realizacja zadań związanych z wykrywaniem skażeń CBRN jest także w pewnym stopniu związana z działaniami Wojsk Specjalnych. Odpowiednie wyposażenie robotów w czujniki skażeń nie stanowi specjalnego problemu od strony technicznej. Roboty prod. Łukasiewicz – PIAP były testowane z wieloma rodzajami takich czujników.

Najnowsze trendy rozwojowe robotów

W ostatnich czasach dają się zaobserwować dwie nowe linie rozwojowe robotów do zastosowań wojskowych.

Po pierwsze są to działania idące w kierunku osiągnięcia autonomii robotów podczas wykonywania misji. Zaznaczyć należy że osiągnięcie autonomii działań robotów naziemnych (ang. UGV – Unmanned Ground Vehicle) jest daleko trudniejsze niż to jest w przypadku robotów latających. Wynika to z tego, że otoczenie robota latającego jest w dalekim stopniu mniej skomplikowane niż ma to miejsce na ziemi.

Autonomia UGV może mieć różne poziomy, tj może dotyczyć wykonywania poszczególnych zadań, np. samodzielnego dojechania do wskazanego miejsca na mapie, albo może dotyczyć wykonania złożonej misji, składającej się z wielu oddzielnych zadań.

Systemy sterujące takimi robotami należeć mogą do dwóch różnych nurtów: sterowania deterministycznego, czyli opierającego się na modelach matematycznych i obliczeniach, stosując dużą liczbę stałych reguł.

Sterownia niedeterministycznego, czyli najczęściej opartego na działaniu sztucznych sieci neuronowych, czy też podobnych metodach tzw. soft computing.

Jakość sterowania robotów autonomicznych jest w dużym stopniu zależna od wiarygodności informacji o stanie ich otoczenia. Do określania tego stanu służą czujniki, jak np. czujniki odległości, skanery, lidary, kamery.

W ostatnich latach w obu wspomnianych wcześniej dziedzinach dokonano znaczącego postępu, który przejawia się m.in.:

- coraz niższą ceną systemów obliczeniowych,
- dużą złożonością sztucznych sieci neuronowych,
- dużą odpornością czujników stanu otoczenia na niekorzystne warunki pogodowe.

Druga tendencja rozwojowa, chyba najnowsza i najmniej rozwinięta – to uzbrojenie robotów naziemnych. Ta linia rozwojowa napotyka jednak na szereg barier, nie tylko technicznych. Wśród nich wyróżniają się dwie główne:

- a. Brak wypracowania taktyki użycia naziemnych robotów uzbrojonych.
- b. Problemy natury etycznej.

Ad (a): O ile uzbrojenie robotów nie jest bardzo trudne od strony technicznej, to jednak potencjalni użytkownicy nie mają jeszcze pełnej świadomości możliwości takiego narzędzia. Są jednak kraje w których dochodzi już do testowania różnych nowych taktyk użycia robotów uzbrojonych w praktyce działań wojennych. Wśród takich przypadków najszerszym echem odbił się przypadek użycia robotów przez wojska rosyjskie podczas konfliktu w Syrii. Do zdobycia grupy zabudowań na szczycie wzgórza użyto zespołu robotów naziemnych i latających. Uzbrojone

roboty naziemne wkroczyły na teren zabudowany i prowadząc ogień spowodowały obrońców do odpowiedzi. Ta sytuacja była obserwowana z góry przez roboty latające, które podały artylerii precyzyjne namiary na obrońców, którzy strzelając ujawnili swoje pozycje. W ten sposób zdobyto ten obszar zabudowany przy zerowych stratach własnych, sterując ruchami i uzbrojeniem robotów z odległości kilku tysięcy km.

Ad (b): Na kanwie perspektywy powstania robotów autonomicznych powstała nowa nauka – roboetyka. W części swoich rozważań analizuje ona problemy jakie mogą powstać w przypadku użycia robotów w konfliktach zbrojnych. Z jednej strony podaje się statystyki sugerujące że użycie dronów w Iraku i w Afganistanie spowodowało powstanie wielu ofiar cywilnych, np. w wyniku efektu odsunięcia – czyli sytuacji w której żołnierz oddalony o tysiące km od miejsca operacji naciśnie na spust łatwiej niżby to zrobił będąc na miejscu. Z drugiej strony mówi się że autonomiczne roboty uzbrojone nie będą wpadały w szal, nie będą rabować, będą działać w pełnej zgodzie z konwencjami wpisanymi w ich procedury działania. Ta dyskusja jest daleko bardziej rozwinięta i skomplikowana, oraz do dziś – nie zakończona.

Obie linie rozwojowe (autonomia i uzbrojenie) natrafiają na podobne bariery. Na forum ONZ od lat trwa debata na temat tzw. autonomicznej broni zabijającej. W jej efekcie może dojść do zakazu użycia autonomicznych robotów uzbrojonych. Taki zakaz jednak najprawdopodobniej nie obejmie uzbrojonych robotów teleoperowanych. W tym zakresie warto obserwować głosowania podczas obrad ONZ takich krajów jak Rosja i USA.

Znaczenie użycia w Siłach Zbrojnych RP polskich produktów i wnioski końcowe

Roboty konstrukcji i produkcji Łukasiewicz – PIAP stają na najwyższym światowym poziomie, dowodem tego jest np. fakt że są one używane na całym świecie w ponad 20-tu krajach, w ilości kilkuset sztuk. Jednocześnie, podobnie jak i w przypadku innych wyrobów polskiego przemysłu obronnego, potencjał ten jest zagrożony jeśli MON zdecyduje się na zakupy sprzętu zagranicznego, mimo tego że polskie urządzenia w danym zakresie w niczym nie ustępują produktom zagranicznym. Rezygnacja z krajowych dostaw powoduje powstanie w Polsce wielu problemów, m.in.:

- Będziemy skazani na doganianie najlepszych, najlepszymi nigdy się nie staniemy.
- Ograniczmy innowacyjność polskiej gospodarki i sektora naukowo-technicznego. Poziom innowacyjności jest obecnie jednym z ważniejszych wskaźników rozwoju państw w świecie.
- Pozyskane „obce” technologie są optymalizowane do zagranicznych odbiorców, a nie polskich instytucji i służb.

- W dłuższej perspektywie czasowej pozbawiamy Polskę dochodów ze sprzedaży nowych technologii oraz narażamy na trwałe uzależnienie polskich służb od zakupu obcych produktów.

Przytoczona powyżej historia rozwoju robotów mobilnych do zastosowań specjalnych wskazuje, że w rozwoju tym następują wyraźne zmiany generacji. Wyróżnić można dotychczas fazy:

1. II WŚ – proste konstrukcje sterowane bezpośrednio przez podawanie zasilania przez kabel na silniki.
2. Początki robotów pirotechnicznych w Wielkiej Brytanii (Wheelbarrow).
3. Rozwój wielu robotów w wielu krajach, metody konstrukcyjne związane z możliwościami technicznymi, tendencja do komplikacji budowy drogich maszyn.
4. Zmiana metod konstrukcyjnych na oparte o wymagania użytkowników i przy uwzględnieniu kwestii ekonomicznych.
5. Autonomia i uzbrojenie robotów.

Bibliografia

1. <http://www.elektroda.pl/rtvforum/topic831981.html>
2. [http://pl.wikipedia.org/wiki/Goliat_\(bro%C5%84\)](http://pl.wikipedia.org/wiki/Goliat_(bro%C5%84))
3. <http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/obituaries/article629051.ece>
4. <http://www.sovereign-publications.com/remotec.htm>
5. „The Emerging UGV and UAMV Markets 2008-2018 - a new report”, Shephard, December 2008
6. „Unmanned Systems Roadmap 2007-2032”, US DoD, December 2007
7. Szykarczyk P. „Neutralising and assisting robot SMR-100 Expert - design problematics”, in: „Bulletin of the Polish Academy of Sciences Technical Sciences”, pp. 87-92, vol. 53, No. 1, 2005
8. Szykarczyk P., Czupryniak R., Trojnecki M., Andrzejuk A., „Current State and Development Tendency in Mobile Robots for Special Applications”, in: Proceedings of WESIC'08 International Conference, 2008
10. materiały własne i reklamowe Łukasiewicz-PIAP

dr hab. Zbigniew MODRZEJEWSKI

Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie,
Akademii Finansów i Biznesu Vistula, Filia: Akademia im. A. Gieysztora

STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA W ASPEKcie SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

Streszczenie: Bezpieczeństwo należy do najbardziej elementarnych potrzeb człowieka. Problem bezpieczeństwa społeczności lokalnych cieszy się coraz większym zainteresowaniem badaczy z zakresu dziedziny nauk społecznych, a w szczególności dyscyplin: nauki o bezpieczeństwie i nauki socjologiczne. W związku z powyższym podjęto się badań mających na celu ukazanie wieloaspektowości problematyki bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. W pierwszej części pracy przedstawione zostały elementy społeczności lokalnych oraz ukazano znaczenie poczucia bezpieczeństwa dla jej rozwoju. W dalszej kolejności zaprezentowano zagrożenia na jakie narażona jest społeczność lokalna oraz sposoby ochrony przed nimi. Następnie zidentyfikowano cel formułowania lokalnych strategii bezpieczeństwa. Po czym nakreślono rolę państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych oraz zadania instytucji państwowych w tym zakresie. Osobne miejsce poświęcono Wojskom Obrony Terytorialnej i ich miejscu w zapewnieniu bezpieczeństwa militarnego społeczności lokalnej.

SECURITY STRATEGY IN THE ASPECT OF LOCAL COMMUNITIES

Abstract: Security is one of the most basic human needs. The problem of the security of local communities is becoming more and more popular among researchers in the field of social sciences, in particular the disciplines of safety science and sociological sciences. Therefore, research was undertaken to show the multifaceted nature of security issues at the local level. The first part of the work presents the elements of local communities and shows the importance of the sense of security for its development. Next, the threats to which the local community is exposed and the methods of protection against them are presented. The purpose of formulating local security strategies was then identified. Then the role of the state in ensuring

the safety of local communities and the tasks of state institutions in this regard were outlined. A separate place was devoted to the Territorial Defense Forces and their place in ensuring the military security of the local community.

Wstęp

Polityka i strategia przez wiele dziesiątków lat była niejako zarezerwowana i kojarzona z władzą centralną, czyli, że była realizowana przez rządzących na poziomie strategicznym. Współcześnie w wielu państwach coraz częściej dochodzi do decentralizacji kompetencji i uprawnień. W jej wyniku samorządowe organy administracji publicznej uzyskały większą samodzielność decyzyjną w zakresie realizacji potrzeb społeczności lokalnej. W związku z tym podejmują one często decyzje ważne dla rozwoju swoich „małych ojczyzn”, które wymagają opracowania strategii, gdyż posiadane środki budżetowe nigdy nie zaspokajają w pełni wszystkich potrzeb. Dlatego też samorządy muszą określać cele strategiczne pierwszoplanowe i pomocnicze oraz określać priorytety. Podjęmą one wielokierunkowe działania obejmujące różnorodne obszary aktywności, a jednym z kluczowych są zagadnienia związane z szeroko pojmowanym bezpieczeństwem, które umożliwia funkcjonowanie i rozwój innych sfer życia publicznego.

Współcześnie, *podstawowym szczeblem zarządzania bezpieczeństwem jest szczebel lokalnej administracji samorządowej. Wójtowie, prezydenci, burmistrzowie, starostowie odpowiadają za bezpieczeństwo społeczności, którym przewodzą*¹. Na szczeblu lokalnego samorządu podejmowane są często decyzje mające wpływ na różne aspekty bezpieczeństwa mieszkańców danej miejscowości, gminy czy powiatu. Bezpieczeństwo jest tym elementem, dzięki któremu społeczność lokalna może funkcjonować i rozwijać się. Można przyjąć, że bezpieczeństwo jest nie tyle określonym stanem rzeczy, ile ciągłym procesem społecznym, w ramach którego działające podmioty starają się doskonalić mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że bezpieczeństwo może być postrzegane nie tak samo w zależności od rejonu zamieszkania. Inaczej będzie ono wyglądało wśród mieszkańców np. wschodnich regionów Polski (obszarów graniczących z Ukrainą czy Białorusią) i północno-wschodnich (Obwód Kaliningradzki), a inaczej np. zachodnich, czy południowych. Podobnie chociażby u naszego sąsiada, jakim jest Ukraina, gdyż tam również poczucie bezpieczeństwa jest zdecydowanie większe na zachodzie niż na wschodzie kraju, gdzie ciągle dochodzi do przemocy zbrojnej, a tuż za granicą rozmieszczane są znaczne zgrupowania wojsk Federacji Rosyjskiej i istnieje realna groźna ich użycia. Poczucie bezpieczeństwa jest wiary-

¹ E.W. Roguski, *Elementy lokalnej polityki i strategii bezpieczeństwa*, pdf, s. 2, [dostęp: 29.12.2021].

godnym wskaźnikiem stanu bezpieczeństwa. Dlatego tak ważne jest, aby zapewnić poczucie bezpieczeństwa społeczności lokalnej, a szczególną rolę w jego kształtowaniu odgrywa państwo, w którym ono egzystuje. Bez wsparcia państwa samorządy lokalne nie są w stanie samodzielnie kształtować bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym.

Społeczność lokalna i jej bezpieczeństwo

Dla rozpatrywanej problematyki kluczowe jest wyjaśnienie, co autor rozumie pod pojęciem „społeczność lokalna” oraz „bezpieczeństwo społeczności lokalnej”.

Pojęcie „społeczność lokalna” według zapisów encyklopedycznych oznacza: *zbiorowość związaną z pewnym terytorium, w której ramach wytworzyła się sieć odrębnych instytucji i interakcji społecznych*² oraz *poczucie przynależności do tej zbiorowości*³.

Kazimierz Sowa wskazuje, że społeczność lokalna to zbiorowość, która zajmuje nie jakąś przestrzeń lokalną, ale przestrzeń konkretną, posiadającą własną nazwę i własną miejscową tradycję społeczną⁴.

Na podstawie powyższej definicji przyjęto, że społeczność lokalna jest to zbiorowość ludzka (społeczna) zamieszkująca wyodrębnione, stosunkowo niewielkie terytorium, jak np. dzielnica, osiedle, wieś, gmina, czy małe miasteczko, w której występują więzi społeczne wynikające ze wspólnoty interesów i potrzeb, a także z poczucia zakorzenienia i przynależności do zamieszkiwanego miejsca.

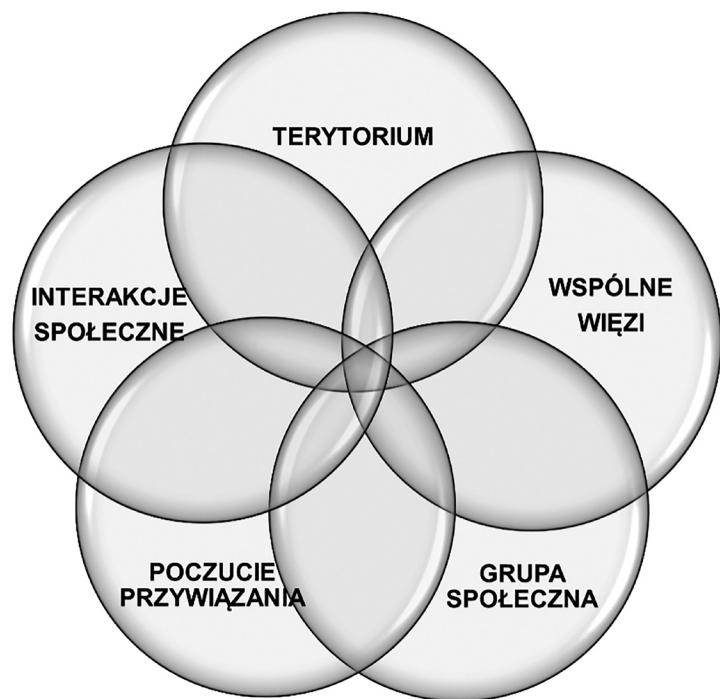
Można zauważyć, że w definiowaniu społeczności lokalnej istotne są trzy wymiary: przestrzenny, społeczny i psychologiczny. Natomiast, w socjologii wskazuje się, że społeczność lokalną tworzy pięć zasadniczych elementów⁵ przedstawionych na rysunku 1.

² Interakcja jest takim działaniem społecznym, które wynika z orientowania się na innych ludzi i jest odpowiedzią na ich zachowania i działania. [...] Interakcję społeczną możemy ogólnie określić jako proces wzajemnego oddziaływania co najmniej dwóch osobników ludzkich, B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003, s. 122.

³ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/spolecznosc-lokalna;3978393.html>, [dostęp: 02.12.2021].

⁴ Zob. K. Sowa, *Wstęp do socjologii teorii zrzeszeń*, PWN, Warszawa 1988, s. 22-23.

⁵ Zob. M. Rozwadowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz działania zmierzające do jego poprawy*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje” 2014, nr 15, s. 247-248.



Rysunek 1. Elementy społeczności lokalnej

Źródło: opracowanie własne.

Pierwszym z elementów jest terytorium, czyli geograficznie wydzielony teren zamieszany przez grupę ludzi. Terytorium, na którym oni zamieszkują określa ich jako mieszkańców konkretnej np. dzielnicy (mieszkaniec dzielnicy Białoleka), osiedla (np. mieszkaniec Białoleki Dworskiej), miasteczka (np. mieszkaniec Złotoryi), czy wsi (np. mieszkaniec Zalipia). Poprzez odniesienie się do określonego obszaru możemy zidentyfikować taką społeczność lokalną w szerszej perspektywie (np. mieszkaniec dzielnicy Białoleka miasta stołecznego Warszawa).

Drugim elementem jest zbiorowość ludzka (grupa społeczna) zamieszkująca to terytorium. Grupa społeczna, to zbiorowość ludzi powiązanych ze sobą więzami i zależnościami, którzy mają poczucie przynależności grupowej oraz działania na rzecz realizacji wspólnych celów. Grupa osób musi być świadoma swojej odrębności od innych. Mieszkańcy wtedy określają się jako członkowie pewnej wspólnoty, np. „my z Rybnika”, „my z Sosnowca”, „my mieszkańcy Białoleki” itp. W przypadku braku takiego poczucia przynależności i bycia częścią większej wspólnoty można mówić jedynie o zbiorowości nie powiązanych ze sobą osób zamieszkującej określone terytorium. Niestety zjawisko to szczególnie widoczne jest w dużych miastach, gdzie często ludzie wynajmują mieszkania na określony okres, czy są mieszkańcami danego osiedla tylko od poniedziałku do piątku, a weekendy spędzają np.

w rodzinnych stronach. Dlatego tak często dochodzi do sytuacji, że sąsiedzi nie znają się nawet z nazwiska czy imienia, a niekiedy nawet z widzenia. Takie zjawiska należą raczej do rzadkości na wsiach i w małych miasteczkach, gdzie każdy każdego zna, a charakterystyczne są dla dużych miast.

Kolejną częścią składową są społeczne interakcje zachodzące pomiędzy osobami zamieszkującymi to terytorium. Między tymi osobami zachodzą trwałe, częste i bezpośrednie oddziaływanie na siebie osób nastawione na wspólne osiągnięcie określonego celu.

Następnym komponentem są wspólne więzi ludzi i instytucji, co sprawia, że zbiorowość charakteryzuje się wewnętrznym zintegrowaniem, i co z kolei umożliwia podejmowanie wspólnych działań na rzecz rozwiązywania lokalnych problemów. Każdy z członków danej społeczności ma określoną pozycję (np. dyrektor szkoły, sołtys, wójt, lokalny przedsiębiorca, właściciel hotelu) i między nim a innymi członkami występują więzi społeczne. Elementem, który ma duży wpływ na realizację wspólnych interesów społeczności lokalnej, w szczególności w społecznościach miejskich, są działające na ich obszarze stowarzyszenia, organizacje pozarządowe czy grupy społeczne będące wyrazicielami tych interesów.

Zdaniem Barbary Szackiej rozwój społeczeństwa oraz procesy industrializacji i urbanizacji oraz wzrost ruchliwości przestrzennej powoduje słabnięcie i zanikanie więzi łączących społeczności lokalne, które tracą swój charakter i przekształcają się w zbiorowości terytorialne. Według Autorki, *zbiorowości terytorialne są skupiskiem zatomizowanych jednostek, którego skład bywa płynny i zmienny, co dodatkowo utrudnia tworzenie się więzi społecznej. Jednostki, z których składa się zbiorowość terytorialna, bytują obok siebie i zaspokajają swoje potrzeby w obrębie tego samego obszaru geograficznego, ale nie muszą czuć się i najczęściej się nie czują związane ani z nim, ani z sobą nawzajem*⁶.

Ostatnim wskazywanym elementem jest poczucie sentymentu czy przywiązania do miejsca zamieszkania. W tym miejscu warto wspomnieć o zjawisku zwanym patriotyzmem lokalnym, czyli przywiązaniu ludzi do stron rodzinnych, miejsca urodzenia i wychowania oraz do miejsca zamieszkania, często nazywanego „małą ojczyzną”. Ten patriotyzm lokalny może przejawiać się różnie, np. w dbałości o czystość na ulicach, kibicowaniu miejscowej drużynie sportowej, przynależności do koła gospodyń wiejskich, czy chęci pozostania i związania przyszłości własnej i swojej rodziny z danym miejscem. Nawet jeśli wyprowadzimy się daleko od stron rodzinnych, to jednak często do nich wracamy, gdyż nadal mieszka tam rodzina bliższa lub dalsza, a my z reguły czujemy sentyment do rodzinnych stron.

Wszystkie wskazane elementy niejako zazębiają się i mają bezpośredni lub pośredni wpływ na siebie nawzajem.

Kolejnym terminem ważnym dla rozpatrywanej problematyki jest bezpieczeństwo. Pierwotnym znaczeniem etymologicznym bezpieczeństwa jest określenie go

⁶ B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii...*, wyd. cyt., s. 230.

jako stanu niezagrożenia, spokoju, poczucia pewności, wolności od zagrożeń. Znaczenie tego pojęcia zmieniało się systematycznie wraz z rozwojem cywilizacji. Nie ulega wątpliwości, że bezpieczeństwo było, jest i będzie jedną z najważniejszych wartości w życiu jednostek, grup społecznych, narodów, państw, a także systemu międzynarodowego. Ma ono charakter egzystencjalny i obejmuje zaspokojenie takich potrzeb, jak: istnienie, przetrwanie, całość, niezależność, tożsamość, spokój, posiadanie, pewność funkcjonowania i rozwoju⁷.

Dla ukształtowania aktualnego rozumienia bezpieczeństwa duże znaczenie miały zmieniające się ustroje państwowe i polityczne, formy sprawowania władzy oraz wydarzenia historyczne, a zwłaszcza wojny i konflikty zbrojne. Współcześnie autorzy różnie ujmują i wyjaśniają termin bezpieczeństwo, stąd wynika wielość spotykanych definicji, ujęć, klasyfikacji, systematyk, typologii, kategoryzacji i rodzajów. Każde z nich formułowane jest na określone zapotrzebowanie i w konkretnym czasie może spełniać takie oczekiwania. Definiowanie pojęcia bezpieczeństwa nie jest łatwe, gdyż używają go przedstawiciele wielu dyscyplin naukowych i w rozmaitych kontekstach.

Jak wspomniano powyżej, definicji bezpieczeństwa trudno zliczyć, dlatego też nie zostaną zacytowane w dużej liczbie, lecz wskazana zostanie tylko ta, która została przyjęta w tym opracowaniu do dalszych rozważań. Najlepiej zdaniem autora znaczenie tego terminu oddają zapisy zawarte w najnowszym wydaniu „Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa”. Według tego opracowania, bezpieczeństwo, to: *naczelna potrzeba, wartość i cel każdego realnego bytu, mające zapewnić jego przetrwanie, funkcjonowanie i rozwój, a także realizację interesów*⁸.

Zatem jednym z podstawowych celów działania jednostki (człowieka) jest zapewnienie sobie i bliskim (rodzinie) bezpiecznego bytu i warunków rozwoju.

Jak słusznie zauważył Czesław Znamierowski, *każda jednostka stara się strzec, na ile może, swych własnych dóbr i ochraniać je przed wszelką szkodą. Ale zdana na własne siły nie byłaby w stanie trzymać nad nimi straży bez przerwy. Człowiek chroni swe dobra przed niebezpieczeństwem, gdy stwarza swym działaniem taki stan rzeczy, że albo zgoła nie może zniszczyć tego dobra żadne działanie szkodliwe czy wręcz rozmyślnie nieprzyjemne, albo że jest to poważnie utrudnione*⁹.

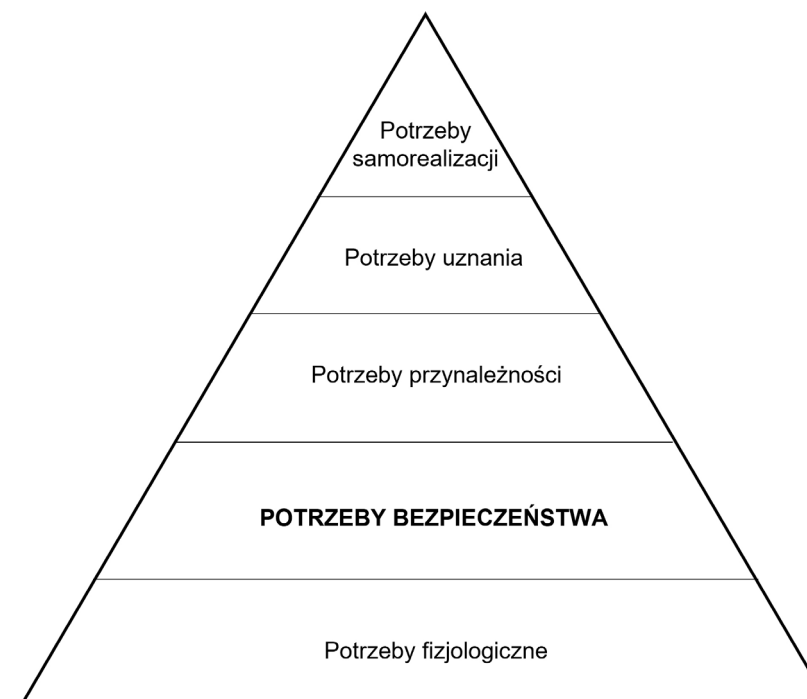
Dlatego też potrzebę bezpieczeństwa niekiedy zalicza się wręcz do grupy potrzeb fizjologicznych, których zapewnienie niezbędne jest do przetrwania. Oczywiście może to być już pewna przesada, ale z drugiej strony współcześnie bezpieczeństwo jest chyba jednym z najczęściej wymienianych słów, co świadczy o jego znaczeniu dla ludzi i państw.

⁷ Zob. R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, wyd. czwarte poprawione i rozszerzone, Scholar, Warszawa 2004, s. 27.

⁸ J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*, Adam Marszałek, Toruń 2020, s. 20.

⁹ Cz. Znamierowski, *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1998, s. 80-83.

W tym miejscu warto wspomnieć o sekwencji potrzeb Abrahama Masłowa uporządkowanych od najbardziej podstawowych (wynikających z funkcji życiowych) do potrzeb wyższego poziomu, które aktywizują się dopiero po zaspokojeniu tych niższych.



Rysunek 2. Bezpieczeństwo w hierarchii potrzeb Masłowa

Źródło: opracowanie własne

Jak możemy zauważyć na powyższym rysunku, potrzeba bezpieczeństwa jest drugą w hierarchii po zaspokojeniu potrzeb fizjologicznych.

Na gruncie nauki panuje przekonanie, że *potrzeba bezpieczeństwa stanowi motywację do działania i rozwoju i że nie jest możliwe osiągnięcie celów społecznych, jeśli nie została zrealizowana potrzeba bezpieczeństwa*¹⁰.

Człowiek potrzebuje odczuwania poczucia bezpieczeństwa w wielu aspektach, do których można zaliczyć m.in. aspekt ekonomiczny (np. posiadanie mieszkania, posiadanie pracy i dochodów zaspokajających spokojne funkcjonowanie), aspekt osobisty, dzięki któremu człowiek czuje się pewnie w każdych okolicznościach (nie obawia się przemocy, zamachu, kataklizmów, wojny itp.) czy aspekt zdrowotny (np. człowiek cieszy się dobrym zdrowiem, sprawnością fizyczną, ma łatwy dostęp do

¹⁰ A. Potoczek, *Bezpieczeństwo jako obszar zarządzania jednostką terytorialną*, Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń 2018, s. 274.

służby zdrowia). W tej grupie potrzeb znajduje się również potrzeba gotowości do walki z konsekwencjami różnych zdarzeń (np. pożarem domu, wypadkiem komunikacyjnym, ciężką chorobą itd.) przejawiająca się np. w odkładaniu pieniędzy na tzw. czarną godzinę czy ubezpieczeniu mienia i osób.

Ze względu na to, że tematyka artykułu dotyczy społeczności lokalnej należy zawęzić pojmowanie bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo lokalne można określić jako pewien stan spokoju i zdolności do neutralizowania zagrożeń w geograficznie ograniczonej przestrzeni. Zatem bezpieczeństwo lokalne będzie charakteryzowało się wspólnym terytorium jako podstawą życia społecznego. Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oznacza nie tylko przetrwanie, ale również swobodę rozwoju podmiotu, jakim w tym przypadku jest społeczność lokalna.

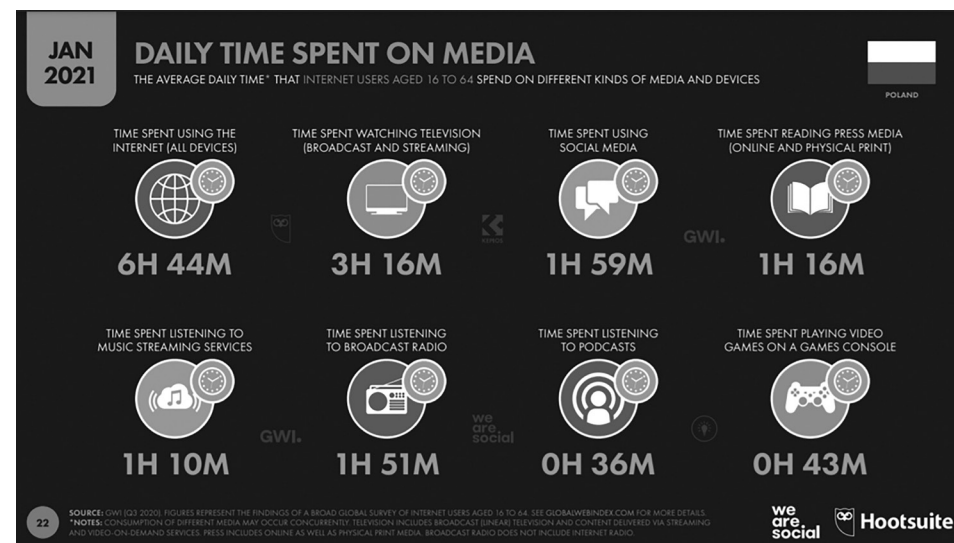
Zagrożenia dla społeczności lokalnych i ochrona przed nimi

Jak wspomniano wcześniej w artykule, bezpieczeństwo, to wolność od zagrożeń. Żeby mówić o bezpieczeństwie społeczności lokalnych, to muszą istnieć jakieś realne lub potencjalne dla niej zagrożenia. Przez zagrożenie należy rozumieć wszelkie czynniki o charakterze destrukcyjnym, które negatywnie wpływają na byt i rozwój danego podmiotu. W tym miejscu celowym wydaje się odpowiedzieć na pytanie: jakie zagrożenia w aspekcie społeczności lokalnej mamy na myśli? Spectrum zagrożeń jest szerokie, gdyż możemy wskazać m.in. na zagrożenia: ekonomiczne, informacyjne, społeczne, demograficzne, militarne, religijne, kulturowe, naturalne itd. Tak więc społeczność lokalna narażona jest na szereg zagrożeń zarówno realnych, jak i potencjalnych. Przykładowo, zagrożenia ekonomiczne mogą być związane np. z likwidacją zakładów pracy i związaną z tym utratą zatrudnienia przez mieszkańców danej społeczności lokalnej, a co za tym idzie brakiem płynności finansowej i popadaniem w długi wynikające np. z niezapłaconych rachunków za prąd, gaz, mieszkanie itp. Natomiast zagrożenia społeczne godzą bezpośrednio lub pośrednio w społeczność lokalną i jego egzystencjalne podstawy istnienia. Najczęściej dzielone są one na zagrożenia socjalne i psychospołeczne. Za zagrożenia socjalne uważane są te, które przyczyniają się do ubóstwa i biedy, czyli: bezrobocie, bezdomność, alkoholizm, niewydolność rynku pracy, zadłużenie wynikające z dysproporcji między wynagrodzeniem, a opłatami (czynsz za mieszkanie, opłata za prąd, opłata za gaz, itp.). Do zagrożeń psychospołecznych można zaliczyć: uprzedzenia religijne i kulturowe, dyskryminację mniejszości narodowych, czy dyskryminację ze względu na rasę, kolor skóry, światopogląd, orientację seksualną, pochodzenie społeczne.

Zagrożenia dla społeczności lokalnej można podzielić na szereg kategorii. Mogą to być zagrożenia związane z działalnością zorganizowanych grup przestępczych,

zagrożenia ze strony innych osób lub grup osób (np. wandalizm, napady, działalność pseudokibiców, działania sekt), zagrożenia patologiami społecznymi (np. alkoholizm, narkomania, prostytutka, przemoc domowa), zagrożenia sanitarno-epidemiologiczne (np. skażenie terenu, ujęć wody, czy studni w wyniku powodzi, spożycie zakażonej żywności), zagrożenia losowe (np. pożary, katastrofy budowlane, powódzie), czy zagrożenia komunikacyjne (wypadki drogowe, wypadki kolejowe, Reasumując, zagrożenie dla społeczności lokalnych, to sytuacja wywołana działaniem sił natury, awariami technicznymi bądź innymi zdarzeniami, która stwarza potencjalną możliwość utraty zdrowia, życia lub wystąpienia szkody w mieniu lub środowisku, charakteryzująca się dużym obszarem objętym zagrożeniem (np. miejscowość, gmina) i/lub dużą liczbą zagrożonych osób.

Bez wątpienia, rozwój cywilizacyjny znacząco wpłynął na wzrost nowych zagrożeń, co spowodowało zwiększenie zakresu pojmowania bezpieczeństwa. Jednymi z nich są zagrożenia w cyberprzestrzeni, które związane są z upowszechnieniem dostępu do Internetu oraz łatwością dostępu do treści tam zawartych. Według danych zebranych w styczniu 2021 r. statystyczny Polak (w wieku 16-64 lata) spędza w sieci 6 godzin i 44 minuty na dobę, z czego prawie 2 godziny tylko w mediach społecznościowych. Dla porównania telewizję oglądamy około 3 godziny i 15 minut.



Rysunek 3. Czas spędzany w mediach społecznościowych w Polsce

Źródło: <https://empmedia.pl/social-media-w-polsce-2021-nowy-raport/>, [dostęp: 30.12.2021].

Niestety, rozwój Internetu przyczynił się do powstania nowych zagrożeń. Do podstawowych kategorii przestępstw popełnianych w cyberprzestrzeni, na które narażona jest społeczność lokalna należy zaliczyć: oszustwa za pośrednictwem Internetu, przestępstwa z wykorzystaniem elektronicznych instrumentów płatni-

czych, pedofilię i pornografię dziecięcą, wymuszenia i kierowanie gróźb karalnych, nieuprawnione uzyskiwanie informacji oraz handel przedmiotami pochodzącymi z przestępstw. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na media społecznościowe, które niestety też niosą szereg zagrożeń, w tym: nadmierne udostępnianie danych osobowych, nieuprawnione pozyskiwanie dostępu do haseł i loginów użytkowników (phishing), nękanie (cyberstalking) oraz uzależnienie od mediów społecznościowych powodujące pojawienie się problemów w życiu realnym. Dotyczy to nie tylko osób niepełnoletnich, ale również osób dorosłych.

Lokalne strategie bezpieczeństwa

Strategia zgodnie z zapisami słownikowymi oznacza: *myślenie i działanie ukierunkowane na osiągnięcie celu strategicznego (celów) i poszukiwanie metod (sposobów) ich realizacji poprzez skuteczne wykorzystanie siły (potencjału) państwa, koalicji, innego podmiotu, na ogół o charakterze długofalowym*¹¹.

Zdaniem Jacka Pawłowskiego, *strategię należy traktować jako swoistą sztukę łączenia w całość dostępnych zasobów, instrumentów, metod i zasad działania dla osiągnięcia założonego celu. Takie rozumienie pojęcia strategii oznacza, że może ona znaleźć zastosowanie w niemal dowolnej dziedzinie (militarnej i pozamilitarnej) aktywności państwa. Tym samym pozwala to uznać strategię za kategorię prakseologiczną, czyli dotyczącą sprawnego działania każdego podmiotu i odnoszącą się do najważniejszych sposobów tego działania*¹². Odnosząc powyższy zapis do szczebla lokalnego, to podmiotem tym będą samorządy, a kluczowe jest sprawne ich działanie dla dobra ogółu mieszkańców.

Biorąc pod uwagę dziedziny działalności podmiotu można wyróżnić strategię: polityczną, ekonomiczną, społeczną, obronności, bezpieczeństwa itp. Tak więc rodzajów strategii jest tyle, ile rodzajów aktywności podmiotu. Na podstawie powyższych zapisów można wnioskować, że strategia bezpieczeństwa w aspekcie społeczności lokalnych oznaczała będzie koncepcję zapewnienia jej bezpieczeństwa w każdej dziedzinie działalności mieszkańców.

Proces kształtowania bezpieczeństwa w aspekcie społeczności lokalnych należy rozumieć jako: projektowanie, profilowanie, planowanie pożądanego stanu bezpieczeństwa przez działania na rzecz ochrony i obrony bytu i rozwoju, zapewnianie sprostanie wyzwaniom, przeciwstawienie się zagrożeniom, wykorzystanie szans w procesach oddziaływań, współzależności, internacjonalizacji, instytucjonalizacji w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym w środowisku lokalnym¹³.

¹¹ J. Pawłowski, B. Zdrowski, M. Kuliczowski (red. nauk.), *Słownik ...*, wyd. cyt., s. 212.

¹² J. Pawłowski (red. nauk.), *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa)*, ASzWoj, Warszawa 2017, s. 509.

¹³ Zob. A. Wawrzusiszyn, *Bezpieczeństwo. Strategia. System*, Difin, Warszawa 2015, s. 9.

Według Jarosława Gryza, *formułowanie i realizacja strategii bezpieczeństwa narodowego odnosi się do sposobu organizacji i zapewnienia bezpieczeństwa przez podmiot jakim jest państwo i dotyczy czterech utożsamianych z nim domen:*

- terytorium państwa (jego ochrony i obrony),
- społeczeństwo, które to terytorium zamieszkuje (zapewnienia określonego porządku i stymulowania regresu bądź rozwoju),
- władzy, która reprezentuje to społeczeństwo i zapewnia jego organizację,
- stosunków z innymi podmiotami o charakterze międzynarodowym (w tym z innymi państwami, podmiotami pozarządowymi oraz pozapaństwowymi)¹⁴.

Parafrazując powyższy zapis można wskazać, że strategia bezpieczeństwa lokalnego odnosi się do sposobu organizacji i zapewnienia bezpieczeństwa przez podmiot jakim jest administracja lokalna i dotyczy: terytorium zamieszkanego przez społeczność lokalną, społeczności zamieszkującej to terytorium, władzy sprawowanej przez instytucje samorządowe oraz stosunków z innymi podmiotami, którymi w tym przypadku będą np. sąsiednie miejscowości, gminy czy powiaty.

Kształtowanie lokalnego wymiaru bezpieczeństwa powinno być jednym z celów środowisk lokalnych. W celu poprawy bezpieczeństwa mieszkańców opracowuje się „Lokalne strategie bezpieczeństwa” w których określa się priorytety powstałe w wyniku identyfikacji zagrożeń. Do najważniejszych celów takich strategii można zaliczyć: ograniczenie przestępczości, podniesienie poziomu bezpieczeństwa mieszkańców, zmniejszenie obaw przed stanieniem się ofiarą przestępstwa.

Zdaniem Adama Lisowskiego zadowalający stopień zaspokojenia potrzeb mieszkańców w skali lokalnej tworzący podstawę ich bezpieczeństwa powinien obejmować elementy zawarte w tabeli 1.

Tabela 1. Lista podstawowych obszarów bezpieczeństwa społeczności lokalnej

1.	zapewnienie bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni publicznej	2.	zapewnienie bezpieczeństwa publicznego
3.	zapewnienie porządku publicznego	4.	skuteczna ochrona przed lokalną dewastacją i zanieczyszczeniem środowiska
5.	dostęp do instytucji edukacyjnych i oświatowych	6.	dbałość o lokalny rynek pracy
7.	dostęp do sieci handlowej i usługowej zaspakajającej zasadnicze potrzeby egzystencjalne	8.	dostęp do świadczeń opieki społecznej w sytuacjach kryzysowych
9.	zapewnienie dostępu do usług medycznych	10.	dostęp do usług opiekuńczych dla dzieci i osób dorosłych które ich potrzebują
11.	dostęp do sądów powszechnych i bezzwłocznego osądzenia oraz innych form niezbędnej obsługi i pomocy prawnej	12.	istnienie i dostępność niezbędnych szlaków komunikacji i transportu

¹⁴ J. Gryz (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, PWN, Warszawa 2013, s. 14.

Tabela 1. Lista podstawowych obszarów bezpieczeństwa społeczności lokalnej - c.d.

13.	istnienie sieci łączności i przepływu informacji wewnątrz środowiska lokalnego i na zewnątrz tego środowiska	14.	zapewnienie przyłączenia użytkowników zasobów mieszkaniowych do infrastruktury komunalnej
15.	dostęp do terenów rekreacyjnych		

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Drozdowski, „Podstawowe elementy bezpieczeństwa lokalnego”, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, nr 1, s. 203–204.

Zaspokojenie wymienionych w tabeli potrzeb społeczności lokalnej tworzących podstawę bezpieczeństwa nie jest możliwe bez wsparcia udzielonego ze szczebla nadrzędnego jakim jest państwo. Tak więc, społeczność lokalna jest częścią większej wspólnoty i jej bezpieczeństwo nie zależy tylko od niej samej, ale przede wszystkim od państwa, w którym żyje i funkcjonuje.

Rola państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych

Państwo pozostaje nadal najdoskonalszą wynalezioną dotąd formą zabezpieczenia potrzeb człowieka w zakresie bezpieczeństwa. Współcześnie państwo realizuje wiele zadań, ale w najbardziej ogólnym ujęciu jego działalność wciąż sprowadza się do dwóch głównych funkcji: wewnętrznej i zewnętrznej. Funkcja wewnętrzna opiera się na koncentracji władzy do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa obywatelom przebywającym w granicach państwa. Natomiast funkcja zewnętrzna polega na dbałości o interesy państwa w kontaktach międzynarodowych, zarówno w sferze gospodarczej jak i politycznej. W odniesieniu do społeczności lokalnej szczególnie istotne znaczenie ma bezpieczeństwo wewnętrzne państwa.

Za Władysławem Fehlerem można przyjąć, że *bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to taki zakotwiczony w porządku ustrojowym stan stosunków i procesów wewnątrz państwa, który – zapewniając skuteczną i harmonijną realizację interesów państwa i jej obywateli – jednocześnie tworzy zdolność do sprawnego diagnozowania i reagowania w przypadkach pojawiających się zagrożeń godzących w te interesy*¹⁵.

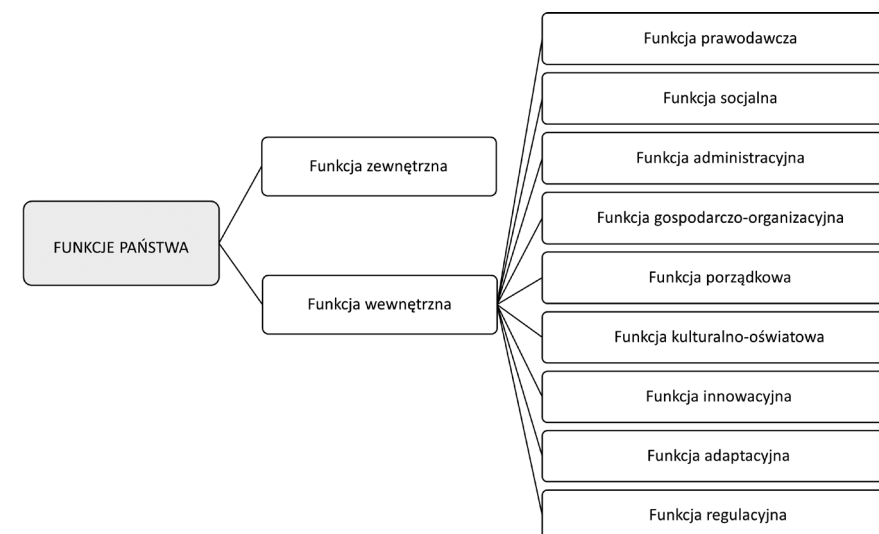
Jak zauważa Monika Wojakowska, przekłada się ono [bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – przypis autora] na *mniej obszary zamieszkały przez zbiorowości, które łączą wspólne więzi, cele oraz poczucie przynależności*¹⁶.

¹⁵ Wł. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Arte, Warszawa 2009, s. 22.

¹⁶ M. Wojakowska, M. Gikiewicz (red.), *Kultura bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, tom I, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2020, s. 12.

Zdaniem Władysława Fehlera, *lokalny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego obejmuje w stosownych do wspólnotowego lokalnego kręgu proporcjach wszystkie jego elementy (bezpieczeństwo ustrojowe, ład społeczny, bezpieczeństwo osobiste, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny) mające charakter ogólnopaństwowy, ale uwzględnia także specyficzne dla danej społeczności lokalnej potrzeby, problemy, możliwości i formy aktywności*¹⁷.

Ogół działań podejmowanych przez państwo w różnych dziedzinach życia nazywa się funkcjami państwa. Funkcje te można ogólnie podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne. Funkcje zewnętrzne zajmują się zapewnieniem zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Natomiast funkcje wewnętrzne, to wszystkie działania, które mają miejsce wewnątrz państwa. Dbanie o porządek i ład w państwie odbywa się za pomocą funkcji przedstawionych na rysunku 4.



Rysunek 4. Funkcja wewnętrzna państwa.

Źródło: opracowanie własne.

Funkcja wewnętrzna składa się z następujących elementów: zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrona mienia i zdrowia obywateli oraz zabezpieczenie występującego w państwie systemu wartości.

Według Pawłowskiego można przyjąć, że: *bezpieczeństwo wewnętrzne to taki stan funkcjonowania państwa, który zapewnia przeciwdziałanie, eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń dla ustroju konstytucyjnego, porządku wewnętrznego i spokoju oraz ochronę interesu publicznego poszczególnych społeczności i każdego obywatela z osobna*¹⁸.

¹⁷ Wł. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo ...*, wyd. cyt., s. 24.

¹⁸ Pawłowski J. (red. nauk.), *Podstawy ...*, wyd. cyt., s. 205.

Odpowiedzialność za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa spoczywa w Polsce na wielu podmiotach. Można ją przypisać wszystkim organom administracji rządowej i samorządowej, gdyż na każdym szczeblu będzie ono jednym z priorytetów działania. Jak słusznie zauważa Michał Brzeziński: *praktyka wskazuje, że w sferze aktywności władz publicznych w układzie regionalnym i lokalnym mamy do czynienia z obszarem bezpieczeństwa wewnętrznego pojmowanego jako bezpieczeństwo powszechne. Jest ono określane jako stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Jego naczelną kategorią jest ochrona życia i zdrowia obywateli, a także ich mienia przed zagrożeniami, zarówno ze strony sił przyrody jak i działalności człowieka*¹⁹.

Znaczenie instytucji państwowych w zapewnieniu bezpieczeństwa lokalnego

W zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnej niezwykle ważną rolę odgrywają takie formacje, jak: policja, straż pożarna (państwowa i ochotnicza), straż miejska, straż graniczna, czy pogotowie ratunkowe oraz jeśli występują na danym terenie, to również jednostki Wojsk Obrony Terytorialnej. Nie należy przy tym zapominać o takich instytucjach, jak chociażby: pogotowie wodno-kanalizacyjne, pogotowie gazowe, czy pogotowie energetyczne, gdyż dbają one o to, żeby zapewnić bezpieczeństwo ludności w określonym specjalistycznym zakresie. Każda z nich ma określone zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w ściśle określonym obszarze odpowiedzialności.

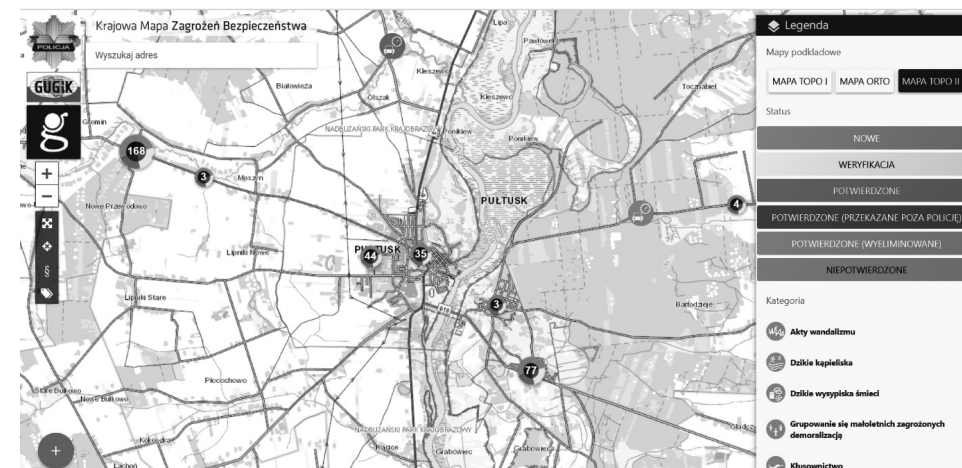
Bez wątpienia formacją, która ma szereg zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego jest policja. Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do głównych zadań Policji należy m.in. ochrona zdrowia i życia ludzi oraz mienia, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, prowadzenie działań mających na celu zapobieganie popełnienia przestępstw i wykroczeń oraz nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi²⁰.

W celu identyfikacji rodzajów i skali zagrożeń i przedstawienie im instytucji współodpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego stworzono w Policji narzędzie w postaci „Krajowej mapy zagrożeń bezpieczeństwa”. Informacje prezentowane na mapach uwzględniają zarówno wybrane kategorie przestępstw i wykroczeń jak i zagrożeń, które w subiektywnym odczuciu mieszkańców negatywnie wpływają na ich poczucie bezpieczeństwa²¹.

¹⁹ M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Elipsa, Warszawa 2009, s. 40.

²⁰ Zob. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990 nr 30, poz. 179 ze zm.

²¹ Zob. Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa, <https://www.policja.pl/pol/mapa-zagrozen-bezpiecze>



Rysunek 5. Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa

Źródło: <https://mapy.geoportal.gov.pl/iMapLite/KMZBPublic.html>, [dostęp: 28.12.2021]

Krajowa mapa zagrożeń bezpieczeństwa opiera się o informacje gromadzone w policyjnych systemach informatycznych, pozyskiwane od społeczeństwa w trakcie bezpośrednich kontaktów z obywatelami, z przedstawicielami samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych oraz podczas realizowanych debat społecznych poświęconych bezpieczeństwu publicznemu, a także pozyskiwane od obywateli (internautów) z wykorzystaniem platformy wymiany informacji.

Obecność patroli policyjnych zarówno w okolicach miejsca zamieszkania, jak i w miejscach publicznych, najczęściej postrzegana jest jako istotny element wpływający na wzrost poczucia bezpieczeństwa, a widok munduru policyjnego sprawia, że ludzie czują się bezpieczniej.

Kolejną formacją jest straż gminna i straż miejska. Jest to umundurowana formacja tworzona przez radę miasta (gminy) mająca na celu ochronę porządku publicznego na terenie miasta (gminy), a także ochronę obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej. Współdziała ona z właściwymi podmiotami, a zwłaszcza z Policją i Strażą Pożarną przy ratowaniu życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych oraz skutków klęsk żywiołowych, a także innych zagrożeń miejscowych. Jednym z zadań straży jest informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń. *Straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli*²².

Wobec sytuacji kryzysowej na granicy polsko-białoruskiej znów szczególnego znaczenia nabrała kolejna formacja, czyli Straż Graniczna. Straż Graniczna to umun-

[cze/33880.dok.html](https://www.policja.pl/pol/mapa-zagrozen-bezpiecze), [dostęp: 28.12.2021].

²² Ustawa o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 779 z późn. zmianami).

durowana i uzbrojona formacja, która przeznaczona jest do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji. Szczególną rolę odgrywa w rejonach granicznych, a obecnie w szczególności wzdłuż wschodniej granicy naszego państwa. Do głównych zadań tej formacji należy: ochrona granicy państwowej na lądzie i morzu, organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego, wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, a w zakresie właściwości Straży Granicznej – także w strefie nadgranicznej²³.

Należy też podkreślić znaczenie straży pożarnej, zarówno tej zawodowej, jak i ochotniczej. Państwowa Straż Pożarna (PSP), to umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. Warto w tym miejscu wspomnieć o Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP), gdyż bardzo często to ona jest najbliższą społecznościami lokalnymi, a zwłaszcza w małych miejscowościach, gdzie nie ma jednostki Państwowej Straży Pożarnej. Do głównych celów i zadań OSP należą: prowadzenie działalności mającej na celu zapobieganie pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z Państwową Strażą Pożarną, organami samorządowymi i innymi podmiotami, udział w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów, zagrożeń ekologicznych związanych z ochroną środowiska, wypadków oraz innych klęsk i zdarzeń, informowanie ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi, wykonywanie zadań wynikających z przepisów o ochronie przeciwpożarowej, działania na rzecz ochrony środowiska oraz wspomaganie rozwoju społeczności lokalnych na własnym terenie.

Wszystkie wymienione formacje mają przede wszystkim służyć społeczeństwu i dbać o jego bezpieczeństwo w różnych aspektach życia.

Miejsce Wojsk Obrony Terytorialnej w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnej

Oddzielne miejsce poświęcone zostanie Wojskom Obrony Terytorialnej (WOT), gdyż pełnią one szczególną rolę w zapobieganiu i walce z zagrożeniami militarnymi. Zagrożenia militarne są najbardziej groźnymi i niepożądanymi czynnikami godzącymi bezpośrednio w bezpieczeństwo państwa, a na niższym poziomie w bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Z myślą o przygotowaniu społeczeństwa lokalnego do obrony „ojcowizny” powstały wojska obrony terytorialnej.

²³ Zadania i uprawnienia Straży Granicznej określone są w ustawie z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej.

Józef Marczak i Ryszard Jakubczak, w swojej publikacji napisali, że: *Wojska Obrony Terytorialnej są powszechną formą wojskowego przygotowania i wykorzystania społeczeństwa do ochrony i obrony miejscowej*²⁴.

Jak możemy przeczytać w projekcie dokumentu dotyczącego zasad użycia tego rodzaju wojsk: *Wojska Obrony terytorialnej to jeden z rodzajów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej zasadniczo przeznaczony do obrony kraju w skali lokalnej i regionalnej oraz wsparcia układu pozamilitarnego w działaniach dotyczących reagowania kryzysowego*²⁵.

Współczesne Wojska Obrony Terytorialnej w Polsce jako piąty rodzaj sił zbrojnych powstały z dniem 1 stycznia 2017 roku, kiedy to w życie weszła ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obronnym Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw²⁶. Jednakże korzeni obrony terytorialnej w Polsce można szukać już przed wybuchem drugiej wojny światowej. Za pierwsze podejście do tworzenia obrony terytorialnej w Polsce uznaje się istniejącą w latach 1937-1939 Obronę Narodową. Jej formacje odegrały istotną rolę w działaniach lokalnych we wrześniu 1939 r. O tym, jak wartościowe uzupełnienie stanowiły dla wojsk operacyjnych, świadczy m.in. bitwa pod Węgierską Górką stoczona w dniach 2-3 września 1939 r. W bitwie tej przeważające siły wroga natrafiły na niezwykle zacięty opór ze strony zaledwie 69 ludzi broniących Węgierskiej Górki. Ze względu na heroiczną obronę prowadzoną przez polskich żołnierzy starcie to zostało nazwane „Westerplatte Południa”.

Tak więc, rolę obrony terytorialnej jest wspieranie wszelkiej działalności podmiotów państwowych i niepaństwowych na rzecz obronności państwa na szczeblu samorządu terytorialnego. Celem ich działań jest współuczestniczenie w powszechnym przygotowaniu oraz wykorzystaniu sił i środków znajdujących się w dyspozycji państwa na szczeblu samorządu terytorialnego (zasobów ludzkich, zasobów materialnych, infrastruktury, terenu itp.) do zapobiegania i przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom o charakterze militarnych i niemilitarnych oraz katastrofom naturalnym i cywilizacyjnym, a także pomoc w usuwaniu ich skutków.

Warto podkreślić, że Wojska Obrony Terytorialnej stanowią formację obejmującą całe terytorium kraju, która zgodnie z założeniami przeznaczona jest do:

- *prowadzenia działań z użyciem środków militarnych czy niemilitarnych przy aktywnym wykorzystaniu lokalnych zasobów obywatelskich;*
- *udziału w likwidacji skutków zagrożeń oraz budowy lokalnej i przestrzennej gotowości obronnej państwa na całym jego terytorium;*

²⁴ J. Marczak, R. Jakubczak, *Raport strategiczny: Siły Zbrojne RP w drugiej dekadzie XXI wieku. koncepcja strategiczna Obrony Terytorialnej RP*, AON, Warszawa 2014, s. 77.

²⁵ *Zasady użycia Wojsk Obrony Terytorialnej (projekt końcowy)*, CDiS SZ, Bydgoszcz 2016, s. 63.

²⁶ *Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2016 r. poz. 2138).

- *prowadzenia działań ukierunkowanych na osiągnięcie celu operacji określonego w dokumentach planowania operacyjnego lub zarządzania (reagowania) kryzysowego; działania te będą prowadzone samodzielnie lub w ramach operacji połączonych;*
- *wsparcia ochrony lokalnej społeczności²⁷.*

Istotą działania jednostek WOT jest użycie ich w stałych rejonach odpowiedzialności, czyli rejonie przydzielonym dowódcy oddziału (pododdziału) Wojsk Obrony Terytorialnej, w którym planuje, organizuje oraz prowadzi działania wszelkimi dostępnymi środkami dla osiągnięcia określonego celu. Jednostki obrony terytorialnej, zgodnie z założeniami, działają w rejonie odpowiedzialności, który pokrywa się z obszarem zamieszkania żołnierzy tworzących pododdziały danej jednostki. Jest to szczególnie ważny aspekt, gdyż żołnierze obrony terytorialnej w przypadku takiej potrzeby będą prowadzili działania na znanym im terytorium, a niczego tak się nie broni zaciekle, jak własnej „małej ojczyzny”.

Jakie zadania mogą wykonywać żołnierze obrony terytorialnej ukazuje ich zaangażowanie w związku z aktualną sytuacją na granicy Polski z Białorusią. Żołnierzy WOT – ze względu na położenie geograficzne – w szczególności z 1 Podlaskiej Brygady Obrony Terytorialnej oraz 2 Lubelskiej Brygady Obrony Terytorialnej wspierają funkcjonariuszy Straży Granicznej w patrolowaniu granicy z Białorusią. Ponadto, w rejonie przygranicznym codziennie zadania wykonują mobilne Zespoły Oceny Wsparcia. *Ich celem jest utrzymywanie kontaktów z lokalną społecznością i władzami samorządowymi oraz zbieranie i reagowanie na potrzeby zmieniające się wraz z rozwojem sytuacji na granicy. Jak pokazują wypracowane wnioski wymiana informacji zawsze dobrze wpływa na uspokojenie nastrojów. Działania prowadzone przez żołnierzy WOT dają poczucie, że mieszkańcy nie zostali sami z problemami wynikającymi z kryzysu na granicy polsko-białoruskiej oraz że mogą zawsze liczyć na wsparcie. Co więcej już sama obecność żołnierzy wpływa na podniesienie poczucia bezpieczeństwa, zwłaszcza w małych miejscowościach, oddalonych od posterunków policji i placówek SG. W ramach operacji „Silne Wsparcie” każdego dnia całodobowo działa kilkanaście zespołów na obszarze blisko 90 miejscowości²⁸.*

Działania prowadzone przez żołnierzy WOT wzdłuż granicy z Białorusią ukazują sposób ich wykorzystania w sytuacji kryzysowej z jaką mamy bez wątpienia do czynienia.

²⁷ *Wojska obrony terytorialnej w operacji DD-3.40, DWOT*, Warszawa 2018, s. 13-14.

²⁸ *Nieprzerwalne #SilneWsparcie na granicy*, <https://media.terytorialsil.wp.mil.pl/informacje/708447/nieprzerwalne-silnewsparcie-na-granicy>, [dostęp: 15.12.2021].

Zakończenie

Strategia przestała być tylko środkiem osiągania celów bezpieczeństwa, a stała się również synonimem działania skutecznego, a zatem sztuką osiągania zakładanych celów. Współcześnie mówimy o strategii bezpieczeństwa nie tylko jako o: *teorii i praktyce działania państwa, ukierunkowanego na osiągnięcie celów założonych w dziedzinie bezpieczeństwa, ujmowanych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy²⁹*. Aktualnie zauważamy, że o strategii bezpieczeństwa coraz częściej wspomina się w odniesieniu do firm, instytucji czy społeczności lokalnych. Strategia bezpieczeństwa jako jedna z wielu dziedzin strategii w ogóle odnosi się do zapewnienia bezpieczeństwa danego podmiotu, jakim w tym przypadku jest społeczność lokalna. Można uznać, że stała się ona bardzo pojemnym terminem, często używanym w różnych dziedzinach życia. Dla społeczności lokalnych bezpieczeństwo w szerokim jego znaczeniu jest priorytetem. Rozwój i patrzenie w przyszłość oznacza, że ludzie czują się bezpieczni i planują swoje dalsze życie. Bez poczucia bezpieczeństwa ten rozwój jest zagrożony.

BIBLIOGRAFIA

1. Drozdowski D., *Podstawowe elementy bezpieczeństwa lokalnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, nr 1.
2. Fehler Wł. (red.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Arte, Warszawa 2009.
3. Gryz J. (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego Polski*, PWN, Warszawa 2013.
4. *Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa*, <https://www.policja.pl/pol/mapa-zagrozen-bezpiecze/33880,dok.html>.
5. Kuźniar R., Balcerowicz B., Bieńczyk-Missala A., Grzebyk P., Madej M., Pronińska K., Sułek M., Tabor M., Wojciuk A., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Scholar, Warszawa 2012.
6. Marczak J., Jakubczak R., *Raport strategiczny: Siły Zbrojne RP w drugiej dekadzie XXI wieku. Koncepcja strategiczna Obrony Terytorialnej RP*, AON, Warszawa 2014.
7. *Nieprzerwalne #SilneWsparcie na granicy*, <https://media.terytorialsil.wp.mil.pl/informacje/708447/nieprzerwalne-silnewsparcie-na-granicy>
8. Pawłowski J. (red. nauk.), *Podstawy bezpieczeństwa narodowego (państwa)*, ASz-Woj, Warszawa 2017.

²⁹ B. Balcerowicz, *Narodowe polityki i strategie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, R. Kuźniar, B. Balcerowicz, A. Bieńczyk-Missala, P. Grzebyk, M. Madej, K. Pronińska, M. Sułek, M. Tabor, A. Wojciuk, Scholar, Warszawa 2012, s. 368.

9. Pawłowski J., Zdrodowski B., Kuliczkowski M. (red. nauk.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa*, Adam Marszałek, Toruń 2020.
10. Potoczek A., *Bezpieczeństwo jako obszar zarządzania jednostką terytorialną*, Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń 2018.
11. Roguski E.W., *Elementy lokalnej polityki i strategii bezpieczeństwa*, pdf.
12. Rozwadowski M., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz działania zmierzające do jego poprawy*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje” 2014, nr 15.
13. Sowa K., *Wstęp do socjologii teorii zrzeszeń*, PWN, Warszawa 1988.
14. *Spółeczność lokalna*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/spolecznosc-lokalna;3978393.html>.
15. Sulowski S., Brzeziński M. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Elipsa, Warszawa 2009.
16. Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003.
17. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990 nr 30, poz. 179 ze zm.
18. Ustawa o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 779) z późn. zmianami.
19. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 2138).
20. Wawrzusiszyn A., *Bezpieczeństwo. Strategia. System*, Difin, Warszawa 2015.
21. Wojańska M., Gikiewicz M. (red.), *Kultura bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, tom I, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2020.
22. *Wojska obrony terytorialnej w operacji DD-3.40*, DWOT, Warszawa 2018.
23. *Zasady użycia Wojsk Obrony Terytorialnej (projekt końcowy)*, CDiS SZ, Bydgoszcz 2016.
24. Znamierowski Cz., *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1998.
25. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, wyd. czwarte poprawione i rozszerzone, Scholar, Warszawa 2004.

dr inż. Bogusław BĘBENEK

Akademia Finansów i Biznesu Vistula,

Filia: Akademia im. Aleksandra Gieysztora

WYBRANE ASPEKTY STANU BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH – WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH

1. Zestawienie wyników badań ankietowych

Celem badań ankietowych była ocena elementów składowych systemu bezpieczeństwa, które decydują o możliwościach państwa w procesie realizacji jego funkcji wewnętrznych i zewnętrznych. Drugim obszarem poznawczym było wypracowanie wniosków i propozycji doskonalenia stanu bezpieczeństwa państwa na wypadek nowych zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych.

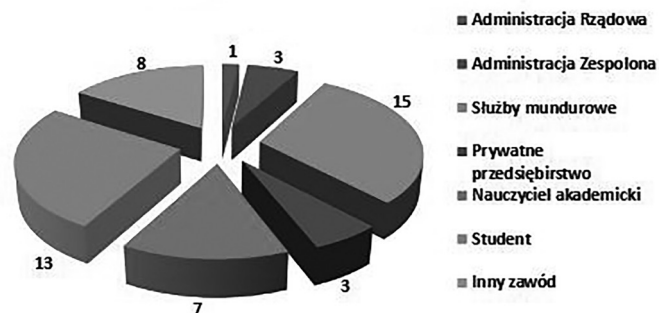
Wyniki badań ankietowych niewątpliwie wzbogacą wiedzę z zakresu rozpatrywanych zagadnień i będą podstawą do opracowania wniosków zawartych w temacie naukowo-badawczym „*Stan bezpieczeństwa społeczności lokalnych w okresie transformacji ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej (aspekty geopolityczne, historyczne, edukacyjne, społeczne, prawne i administracyjne)*”.

Podmiotem odpowiedzialnym za realizację tematu badawczego zaplanowanego na lata 2021-2024 jest Wydział Humanistyczny Akademii Finansów i Biznesu Vistula.

W ramach powyższego tematu badawczego przeprowadzono badania ankietowe wśród pięćdziesięciu respondentów reprezentujących różną aktywność zawodową. W tej grupie znajdowało się między innymi piętnastu przedstawicieli służb mundurowych, trzynastu studentów, siedmiu nauczycieli akademickich. Pozostali respondenci to przedstawiciele administracji rządowej i administracji zespolonej, prywatni przedsiębiorcy lub osoby wykonujące inne zawody (wykres 1.1.).

Pytanie 1. W jakiej instytucji obecnie realizuje Pan/Pani aktywność zawodową?

Wykres 1.1. Obszar aktywności zawodowej respondentów

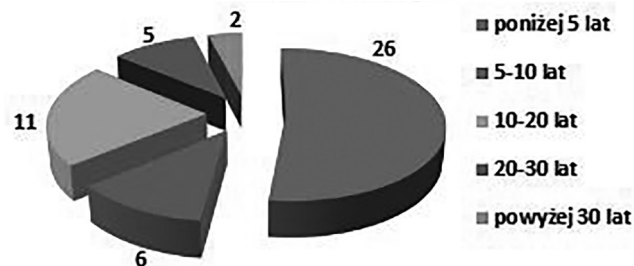


Źródło: Opracowanie własne.

Wśród respondentów 26 osób zadeklarowało obecną aktywność zawodową poniżej pięciu lat, sześć osób w przedziale pięciu do dziesięciu lat, jedenaście osób posiada doświadczenie zawodowe w granicach dziesięciu do dwudziestu lat. Pozostali respondenci to osoby z doświadczeniem zawodowym powyżej dwudziestu lat (wykres 1.2.).

Pytanie 2. Jak długo Pan/Pani realizuje powyższą aktywność zawodową?

Wykres 1.2. Okres aktywności zawodowej respondentów



Źródło: Opracowanie własne.

Z badań wynika, że dwudziestu sześciu respondentów posiadało powiązanie zawodowe z bezpieczeństwem publicznym, natomiast dwudziestu czterech takiego powiązania nie posiadało (wykres 1.3.).

Pytanie 3. Czy Pana/Pani zakres obowiązków zawodowych związany jest z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego?

Wykres 1.3. Powiązanie obowiązków zawodowych respondentów z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego

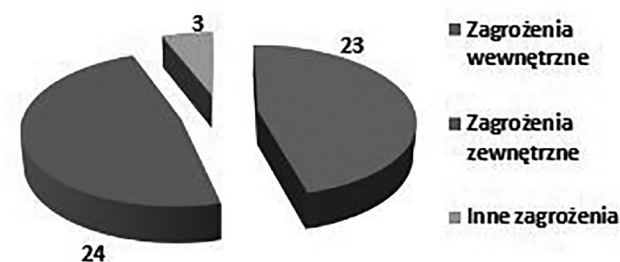


Źródło: Opracowanie własne.

Badania wykazały, że dwudziestu trzech respondentów ocenia możliwość wystąpienia zagrożeń wewnętrznych, natomiast dwudziestu czterech możliwość wystąpienia zagrożeń zewnętrznych dla bezpieczeństwa publicznego (wykres 1.4.).

Pytanie 4. Jakie Pana/Pani zdaniem mogą pojawić się w Polsce zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego?

Wykres 1.4. Ocena respondentów dotycząca możliwych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego

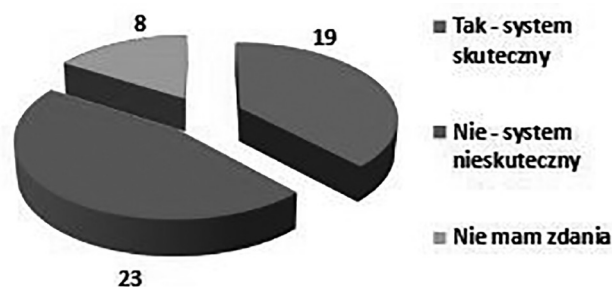


Źródło: Opracowanie własne.

Dziewiętnastu respondentów oceniło system ochrony ludności jako skuteczny, dwadzieścia trzy osoby oceniło ten system jako nieskuteczny, natomiast ośmiu nie miało zdania (wykres 1.5.).

Pytanie 5. Czy Pana/Pani zdaniem Polska posiada skuteczny system ochrony ludności?

Wykres 1.5. Ocena respondentów dotycząca skuteczności systemu ochrony ludności

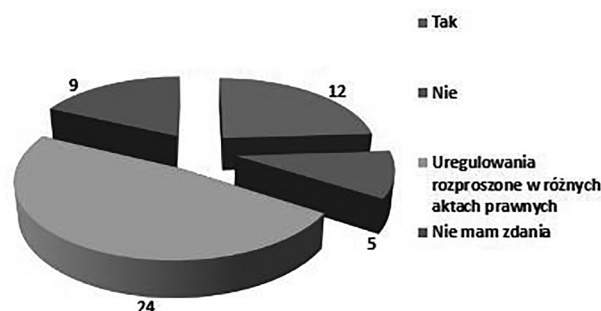


Źródło: Opracowanie własne.

Z przeprowadzonych badań wynika, że dwudziestu czterech respondentów ocenia uregulowania dotyczące ochrony ludności jako rozproszone w różnych aktach prawnych. Dwunastu wskazuje na istnienie aktu prawnego, regulującego całokształt zagadnień związanych z ochroną ludności, pięciu wskazuje na brak takich uregulowań, natomiast dziewięciu nie miało zdania (wykres 1.6.).

Pytanie 6. Czy Pana/Pani zdaniem istnieje akt prawny, regulujący całokształt zagadnień związanych z ochroną ludności?

Wykres 1.6. Ocena istnienia aktu prawnego, regulującego całokształt zagadnień związanych z ochroną ludności

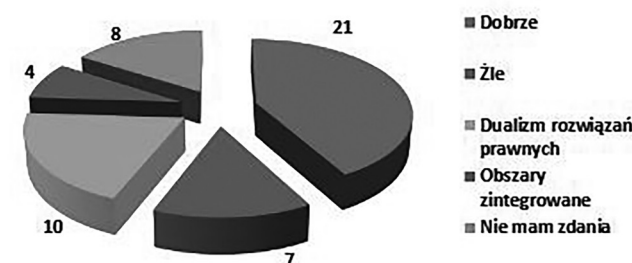


Źródło: Opracowanie własne.

Pod względem rozwiązań prawnych dwudziestu jeden respondentów dobrze oceniło funkcjonowanie struktur zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, kolejnych siedmiu respondentów wykazało negatywną ocenę, natomiast dziesięciu respondentów zauważyło dualizm rozwiązań prawnych (wykres 1.7.).

Pytanie 7. Jak ocenia Pan/Pani funkcjonowanie struktur zarządzania kryzysowego i formacji obrony cywilnej pod względem rozwiązań prawnych?

Wykres 1.7. Ocena funkcjonowania struktur Zarządzania Kryzysowego i Obrony Cywilnej pod względem rozwiązań prawnych

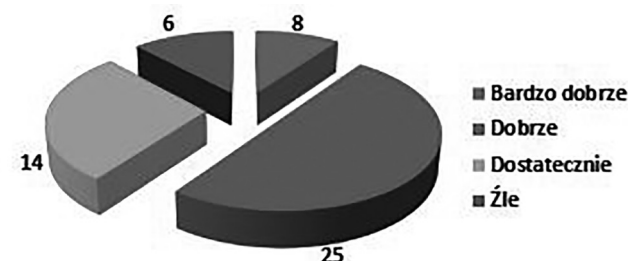


Źródło: Opracowanie własne.

Badania wykazały, że aktualne działania SZ RP w procesie realizacji funkcji wewnętrznych i zewnętrznych państwa bardzo dobrze oceniło ośmiu respondentów, dobrze dwudziestu pięciu, dostatecznie czternastu, źle sześciu (wykres 1.8.).

Pytanie 8. Jak ocenia Pan/Pani aktualne działania Sił Zbrojnych RP w procesie realizacji funkcji wewnętrznych i zewnętrznych państwa?

Wykres 1.8. Ocena działań Sił Zbrojnych RP w procesie realizacji funkcji wewnętrznych i zewnętrznych państwa

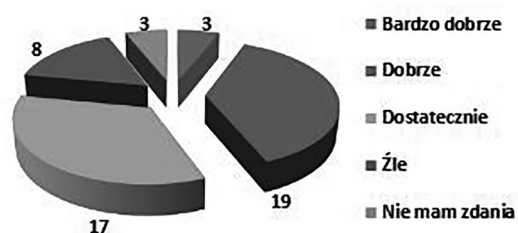


Źródło: Opracowanie własne.

Działania Policji w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych respondentzi ocenili także na zróżnicowanym poziomie – trzech bardzo dobrze, dwiętnastu dobrze, siedemnastu dostatecznie, ośmiu wykazało złą ocenę, natomiast trzech nie miało zdania (wykres 1.9.).

Pytanie 9. Jak ocenia Pan/Pani aktualne działania Policji w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych?

Wykres 1.9. Ocena działań Policji w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych

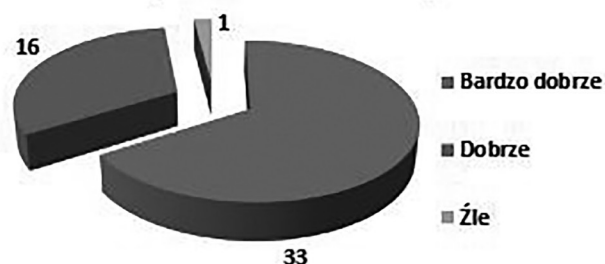


Źródło: Opracowanie własne.

Przeprowadzone badania wykazały bardzo dobrą ocenę działania PSP w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych przez trzydziestu trzech respondentów, szesnastu działania te oceniło dobrze a jedna osoba nie miała zdania (wykres 1.10).

Pytanie 10. Jak ocenia Pan/Pani aktualne działania Państwowej Straży Pożarnej w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych?

Wykres 1.10. Ocena działań Państwowej Straży Pożarnej w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych

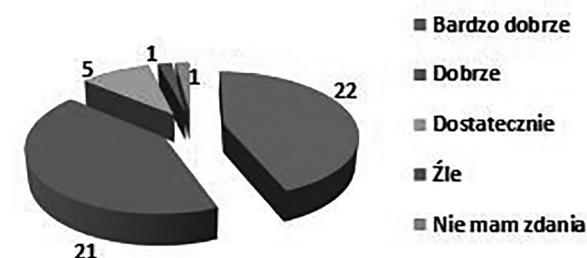


Źródło: Opracowanie własne.

Podobnie do PSP oceniono aktualne działania OSP w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Ocenę bardzo dobrą wskazało dwudziestu dwóch respondentów, dobrą dwudziestu jeden, dostateczną pięciu, dwóch respondentów źle lub nie miało zdania (wykres 1.11.).

Pytanie 11. Jak ocenia Pan/Pani aktualne działania Ochotniczych Straży Pożarnych w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych?

Wykres 1.11. Ocena działań Ochotniczych Straży Pożarnych w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych

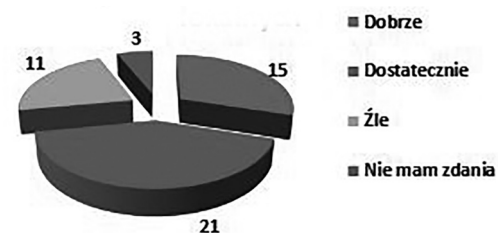


Źródło: Opracowanie własne.

Na zróżnicowanym poziomie oceniono aktualne działania Straży Miejskiej w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Dobrze działalność tą oceniło piętnastu respondentów, dostatecznie dwudziestu jeden, źle jedenastu, trzech nie miało zdania (wykres 1.12.).

Pytanie 12. Jak ocenia Pan/Pani aktualne działania Straży Miejskich w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych?

Wykres 1.12. Ocena działań Straży Miejskich w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych

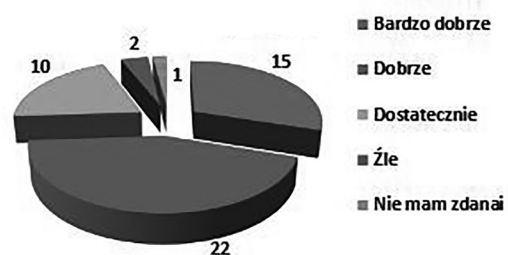


Źródło: Opracowanie własne.

Z badań wynika, że piętnastu respondentów bardzo dobrze oceniło działania PRM w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych, natomiast dwudziestu dwóch oceniło tę działalność dobrze, dziesięciu dostatecznie, dwóch źle (wykres 1.13.).

Pytanie 13. Jak ocenia Pan/Pani aktualne działania Państwowego Ratownictwa Medycznego w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych?

Wykres 1.13. Ocena działań Państwowego Ratownictwa Medycznego w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych

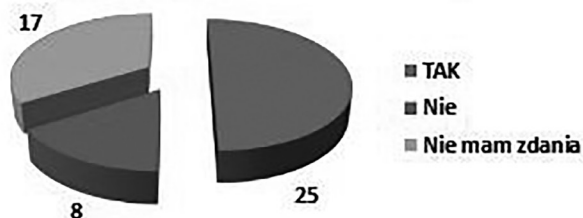


Źródło: Opracowanie własne.

Badania wykazały, że dwudziestu pięciu respondentów pozytywnie oceniło występowanie podmiotu koordynującego działania służb w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych, ośmiu nie dostrzega takiego podmiotu, natomiast siedemnastu nie ma zdania (wykres 1.14.).

Pytanie 14. Czy w Pana/Pani ocenie aktualnie występuje określony podmiot koordynujących działania służb wymienionych w pytaniach 8-13 w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych?

Wykres 1.14. Ocena respondentów w zakresie występowania podmiotu koordynującego działania służb w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych



Źródło: Opracowanie własne.

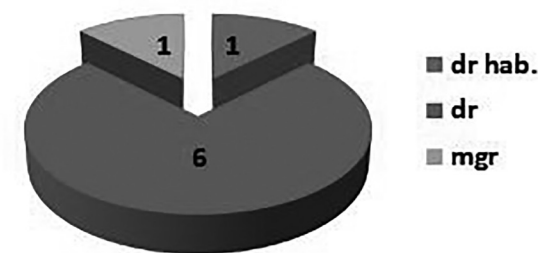
2. Zestawienie wyników badań sondażowych przeprowadzonych w formie wywiadu eksperckiego

Badania sondażowe w formie wywiadu eksperckiego przeprowadzono wśród ośmiu respondentów reprezentujących różną aktywność zawodową. W tej grupie znajdowało się sześciu doktorów oraz jeden doktor habilitowany i jeden magister (wykres 2.1.).

Respondenci zajmowali stanowiska: jeden profesor uczelni, trzech adiunktów, dwóch oficerów WP oraz dwóch zajmujących kierownicze stanowiska w Powiatowych Wydziałach Zarządzania Kryzysowego (wykres 2.2.).

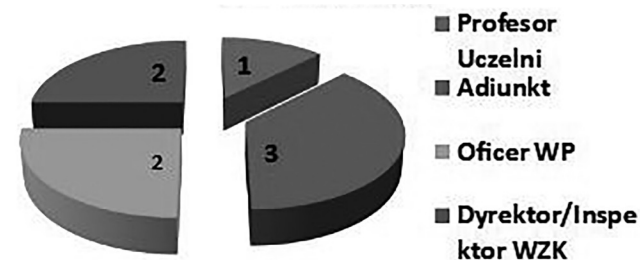
Pytanie 1. Proszę się przedstawić, podając tytuł lub stopień naukowy (zawodowy), oraz aktualnie zajmowane stanowisko służbowe

Wykres 2.1. Tytuł/stopień naukowy respondentów



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 2.2. Zajmowane stanowisko respondentów



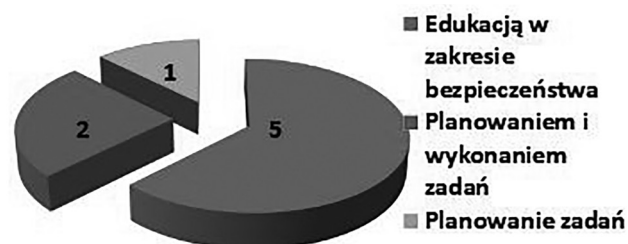
Źródło: Opracowanie własne.

W grupie respondentów pięć osób w ramach obowiązków zawodowych uczestniczy w edukacji z zakresu bezpieczeństwa, dwie osoby zajmuje się planowaniem i wykonawstwem zadań i jedna planowaniem zadań w obszarze zarządzania kryzysowego (wykres 2.3.).

Pytanie 2. Czy Pana/Pani zakres obowiązków służbowych związany jest m.in. z:

- planowaniem i organizowaniem działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa społeczności lokalnych,
- wykonywaniem zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa społeczności lokalnych na wypadek zagrożeń zewnętrznych lub/i wewnętrznych,
- inne, proszę napisać, jakie?

Wykres 2.3. Powiązanie zakresu obowiązków respondentów z działaniami związanymi z zapewnieniem bezpieczeństwa społeczności lokalnych

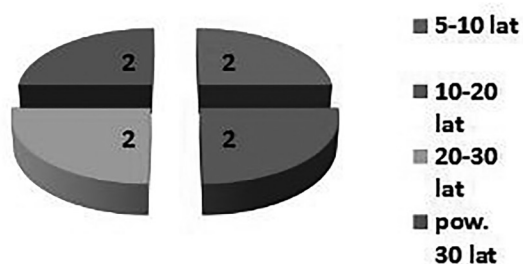


Źródło: Opracowanie własne.

Wśród respondentów 2 osoby zadeklarowało obecną aktywność zawodową w przedziale 5-10 lat, dwie w przedziale 10-20 lat, dwie posiada doświadczenie zawodowe w granicach 20-30 lat oraz dwie osoby z doświadczeniem zawodowym powyżej dwudziestu lat (wykres 2.4.).

Pytanie 3. Jak długo Pan/Pani realizuje powyższą aktywność zawodową?

Wykres 2.4. Czas/okres aktywności zawodowej respondentów



Źródło: Opracowanie własne.

Pytanie 4. Jak ocenia Pan/Pani stan bezpieczeństwa społeczności lokalnych w Polsce?

Wypowiedzi respondentów:

Wypowiedź 1. Stan ten oceniam krytycznie.

Wypowiedź 2. „...przestępstwem jest (...) nie przygotowywać się do wojny. Przygotowanie na wszystkie ewentualności jest powodem do dumy.” – Sun Tzu, traktat Sztuka Wojny

Istnieje potrzeba nowelizacji przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym w zakresie obligatoryjnego ustanowienia w strukturach administracji publicznej komórek wykonawczych, przeznaczonych do wykonywania zadań w zakresie obronności, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Ponadto samo powołanie przedmiotowych komórek byłoby tylko jednym z przedsięwzięć budowania bezpieczeństwa. Notuje się niewystarczające wsparcie merytoryczne i materialne ze strony wojewodów dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa. Niedostateczne uprawnienia starostów w procesie sprawowania nadzoru w zakresie planowania oraz wykonania zadań obronnych na administrowanym terenie, stosownie do właściwości rzeczowo-miejscowej.

Wypowiedź 3. Bezpieczeństwo społeczności lokalnych kształtuje się na dobrym poziomie. Niewątpliwie zależy ono od wielu czynników. Społeczności lokalne na ogół prawidłowo identyfikują, definiują i oceniają zagrożenia występujące na zamieszkiwanym przez nich obszarze, a także siły i środki przeznaczone do przeciwstawienia się im. Największe problemy, w mojej opinii, występują w przedmiocie znajomości zadań i zakresu odpowiedzialności organów zarządzania kryzysowego wśród ludności, czasu reakcji i koordynacji działań instytucji, służb, inspekcji i straży, informowania, alarmowania i ostrzegania mieszkańców, a także obiegu informacji w toku realizacji faz reagowania i odbudowy.

Wypowiedź 4. Ze względu na wielość podmiotów które kryją się pod terminem „społeczności lokalne w Polsce” odpowiedź na to pytanie jest trudna. W zależności od charakteru tych społeczności (wielkomiejskie, miejskie, wiejskie) ich położenia w stosunku do dużych ośrodków miejskich, granic i kilku jeszcze innych czynników ta ocena może być bardzo różna. Ogólnie wydaje się że stan bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym jest na zadawalającym poziomie z tendencją wzrostową. Są jednak obszary które mogą i powinny niepokoić np. przestępczość w rodzinie.

Wypowiedź 5. Odpowiadając na tak zadane pytanie należy określić przynajmniej dwa punkty odniesienia. Po pierwsze należy określić jak należy rozumieć stan bezpieczeństwa społeczności lokalnych. W tym wypadku koniecznym jest zastosowanie przez analogie definicji bezpieczeństwa, która w najprostszej formie można przybrać brzmienie, stanu niezagrożenia umożliwiającego nie tylko egzystencję ale i rozwój społeczności lokalnych. Po drugie, punktem odniesienia będzie również współczesne środowisko zagrożeń społeczności lokalnych w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym, które jest zróżnicowane i dynamiczne, dlatego też będzie pewną trudnością

jednoznaczne jego zdefiniowanie. Zatem uwzględniają powyższe punkty odniesienia, stan bezpieczeństwa społeczności lokalnej w Polsce obecnie oceniam jako dobry, oczywiście będzie on ulegał zmianom w zależności od zmian środowiska zagrożeń oraz zmian zachodzących w obszarze bezpieczeństwa związanych np. z ograniczeniem możliwości rozwoju społeczności lokalnej.

Wypowiedź 6. Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oceniam pozytywnie w ujęciu ogólnym. W ujęciu szczególnym ocena ta będzie różna w zależności od zastosowanych kryteriów oceny oraz zmiennych zależnych i niezależnych wpływających na stan bezpieczeństwa. Oceny stanu bezpieczeństwa społeczności lokalnych należy dokonywać w ujęciu holistycznym z uwzględnieniem wpływu czynników zewnętrznych, np. spowodowanych sytuacją międzynarodową, która może bezpośrednio i pośrednio wpływać na stan bezpieczeństwa wspólnot lokalnych.

Wypowiedź 7.

Myślę, że istnieje dość duże poczucie bezpieczeństwa wśród społeczności lokalnych. Na ten stan wpływa wiele czynników, w tym między innymi różnorodność podmiotów realizujących zadania w obszarze bezpieczeństwa w tym również organizacje pozarządowe.

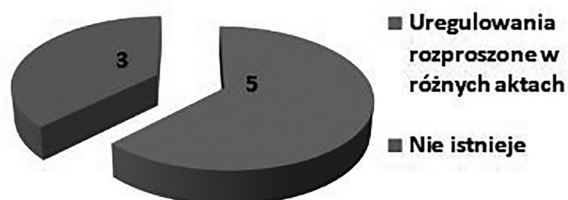
Wypowiedź 8.

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oceniam pozytywnie w ujęciu ogólnym. W ujęciu szczególnym ocena ta będzie różna w zależności od zastosowanych kryteriów oceny oraz zmiennych zależnych i niezależnych wpływających na stan bezpieczeństwa. Stąd też na przykład w kwestii oceny bezpieczeństwa zdrowotnego społeczności lokalnych należy wziąć pod uwagę uwarunkowania spowodowane czynnikiem destabilizacji stanu bezpieczeństwa, jakim jest obecnie pandemia COVID-19.

Z przeprowadzonych badań wynika, że pięciu respondentów wskazuje na rozproszenie zagadnień związanych z ochroną ludności w różnych aktach prawnych. W opinii trzech respondentów taki akt prawny nie istnieje (wykres 2.5.)

5. Czy Pana/Pani zdaniem istnieje akt prawny, regulujący całokształt zagadnień związanych z ochroną ludności?

Wykres 2.5. Opinia respondentów dotycząca istnienia aktu prawnego, regulującego całokształt zagadnień związanych z ochroną ludności

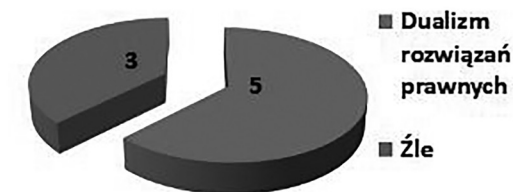


Źródło: Opracowanie własne.

Badania wykazały, że w ocenie pięciu respondentów występuje dualizm rozwiązań prawnych związanych z funkcjonowaniem struktur zarządzania kryzysowego i formacji obrony cywilnej, natomiast trzy osoby funkcjonowanie tych struktur oceniło źle (wykres 2.6.).

Pytanie 6. Jak ocenia Pan/Pani funkcjonowanie struktur zarządzania kryzysowego i formacji obrony cywilnej pod względem rozwiązań prawnych?

Wykres 2.6. Opinia respondentów dotycząca oceny funkcjonowania struktur ZK i OC pod względem rozwiązań prawnych



Źródło: Opracowanie własne.

Pytanie 7. Jakiego Pana/Pani zdaniem mogą być przyszłościowe rozwiązania związane z doskonaleniem stanu bezpieczeństwa społeczności lokalnych na wypadek zagrożeń zewnętrznych i/lub wewnętrznych w zakresie:

- kwestii ustawowych,
- organizacyjnym,
- wyposażenia,
- szkolenia obronnego?

Tabela 2.1. Opinia respondentów dotycząca przyszłościowych rozwiązań związanych z doskonaleniem stanu bezpieczeństwa społeczności lokalnych na wypadek zagrożeń zewnętrznych i/lub wewnętrznych

OPINIE RESPONDENTÓW	
OBSZAR: KWESTIE USTAWOWE	
1	Powinno istnieć Ministerstwo Administracji (przez kilka lat było), jako zwierzchnik nad całą administracją samorządową i rządową (województwo). Odpowiadałoby za wykonanie dwóch głównych zadań: działania w sytuacjach kryzysowych oraz w stanie klęski żywiołowej. Przyjęcie tej „filozofii” (koncepcji), pozwoli opracować stosowne akty prawne. Dwie ustawy - o zarządzaniu kryzysowym i stanie klęski żywiołowej, powinny być podstawą.
2	Współzależność konstytucyjnych prerogatyw Prezydenta RP i Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, ich często ogólny charakter utrudnia sprawne kierowanie bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa. Brak rozwiązań prawnych i systemowych regulujących współdziałanie pozamilitarnych struktur i systemów ratowniczych, organów i służb wykonujących zadania ochrony ludności. Brak zadań dla policji na czas kryzysu i wojny.
3	Pilnie potrzebna jest nowa ustawa o obronie cywilnej i ochronie ludności.
4	Wprowadzenie jednolitego systemu łączącego elementy OC i zarządzania kryzysowego oraz scentralizowanie jego kierownictwa.
5	Ustawa jest aktem prawnym o charakterze powszechnie obowiązującym, uchwalanym przez parlament. Zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, co oznacza, że dotyczy określonej grupy podmiotów, organów państwa lub też całego społeczeństwa. Za pomocą ustawy, parlament może uregulować wszystkie kwestie zatem również i te związane z usystematyzowaniem i udoskonaleniem systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnych na wypadek występowania zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych. Dlatego też, ważnym jest opracowanie i wprowadzenie spójnych i komplementarnych regulacji prawnych na poziomie krajowym z uwzględnieniem międzynarodowych standardów.
6	Uchwalenie spójnych aktów prawnych w postaci: ustawy o organizacji systemu bezpieczeństwa narodowego, ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, wraz z szczegółowymi przepisami wykonawczymi, z uwzględnieniem przyjętych celów określonych w aktualnej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r.
7	Przygotowanie i wprowadzenie do porządku prawnego jednej dobrej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, która w jasny i jednoznaczny sposób określi zasady organizacji i funkcjonowania systemu ochrony ludności i obrony cywilnej ze szczególnym uwzględnieniem organów właściwych za realizację tych zadań oraz sposób finansowania.
8	Uchwalenie spójnych aktów prawnych z uwzględnieniem przyjętych celów określonych w aktualnej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r.
OBSZAR: ORGANIZACYJNY	
1	Rola MSW. Bezpieczeństwo publiczne - tego nie trzeba wyjaśniać – wymaga działań zabezpieczających, np. przeciw terroryzmowi, czego media nie muszą ani wiedzieć, ani głośno o tym mówić. Oczywisty jest udział Policji jako zorganizowanej siły porządkowo- ochronnej.
2	Istnieje potrzeba nowelizacji przepisów ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym w zakresie obligatoryjnego ustanowienia w strukturach administracji publicznej komórek wykonawczych, przeznaczonych do wykonywania zadań w zakresie obronności, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.
3	Integracja struktur obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego.

4	Realizacja zapisów ustawowych dot. OC lub stworzenie w to miejsce nowej formacji. Problem tkwi w tym, że istniejące dziś zapisy są w dużym stopniu „martwe”.
5	Każda organizacja może być rozpatrywana jako układ, system czy struktura. Znaczenie tych pojęć zależy od tego, do jakiej kategorii semantycznej je zakwalifikujemy. Biorąc pod uwagę powyższe ważnym jest aby stosowane w przyszłości rozwiązania dotyczące systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnych, przed ich wprowadzeniem były przygotowywane z uwzględnieniem cech jakim charakteryzuje się rozwiązanie systemowe pomimo wieloznaczności pojęcie organizacja.
6	Konieczne jest określenie konkretnych zasad funkcjonowania i organizowania formacji ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podmiotów je tworzących z uwzględnieniem stowarzyszeń pozarządowych oraz instytucji i służb wchodzących w ich skład, które realizują na co dzień zadania z zakresu bezpieczeństwa ludności. Zgodnie z założeniami strategicznymi państwa należy dostosować krajowy system zarządzania kryzysowego, w tym na szczeblu lokalnym do systemu reagowania kryzysowego sojuszu północnoatlantyckiego tak, aby obejmował również obszar konfliktu polityczno-militarnego, który będzie umożliwiał płynne przechodzenie od stanu pokoju do stanu kryzysu i stanu wojny, a także tworzył skuteczne narzędzia do przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń, w tym o charakterze hybrydowym.
7	Wszystkie struktury muszą być etatowe. Nie ma mowy o funkcjonowaniu jakichkolwiek struktur na zasadzie dobrowolności.
8	Konieczne jest określenie konkretnych zasad funkcjonowania i organizowania formacji ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podmiotów je tworzących z uwzględnieniem stowarzyszeń pozarządowych oraz instytucji i służb wchodzących w ich skład, które realizują na co dzień zadania z zakresu bezpieczeństwa ludności.
OBSZAR: WYPOSAŻENIA	
1	Rola MON. Udział jednostek wojskowych w działaniach ratowniczych, obecnie reguluje to ustawa o stanie klęski żywiołowej. Może na podstawie kompleksowej oceny zagrożeń – głównie naturalnych, zajdzie potrzeba posiadania specjalistycznych jednostek ratowniczych wojska w danym regionie, np. na Śląsku, może też w Trójmieście, w pobliżu Warszawy.
2	Należałoby rozważyć w jaki sposób wykorzystać specjalistyczne formacje uzbrojone (uzbrojone straże, służby) - ich podległość w przypadku zagrożenia. Narzędzia do realizacji analiz w czasie rzeczywistym. A na szczeblu centralnym dostęp do informacji z obserwacji satelitarnych w czasie bieżącym. Potrzeba posiadania własnego systemu rozpoznania/ obserwacji satelitarnej.
3	Nowoczesny sprzęt łączności z szerszym dostępem do kompatybilnych częstotliwości; nowoczesny sprzęt i wyposażenie ratownicze.
4	Po określeniu zadań i przyjęciu struktur organizacyjnych można myśleć o ich wyposażeniu.
5	Przyszłościowym rozwiązaniem w zakresie doskonalenia stanu bezpieczeństwa społeczności lokalnych w przypadku występowania zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych istotnym elementem wydaje się opracowanie i wdrożenie standardów wyposażenia umożliwiającego podejmowanie adekwatnych działań do mogących wystąpić zagrożeń.
6	Uregulowanie aktem prawnym rangi rozporządzenia obowiązujących standardów wyposażenia centrów zarządzania kryzysowego, podmiotów ochrony ludności i formacji obrony cywilnej oraz zasad ich finansowania z budżetu państwa. Obciążanie samorządów obowiązkiem finansowania tych zadań wyłącznie ze środków własnych, na podstawie wytycznych resortowych, bez zagwarantowania środków z budżetu państwa nie zapewni właściwego wyposażenia i funkcjonowania tych podmiotów.
7	Brak odpowiedzi
8	Uregulowanie aktem prawnym rangi rozporządzenia obowiązujących standardów wyposażenia centrów zarządzania kryzysowego, podmiotów ochrony ludności i formacji obrony cywilnej oraz zasad ich finansowania z budżetu państwa.

OBSZAR: SZKOLENIA OBRONNE	
1	Powinny być prowadzone na szczeblu centralnym, a odpowiednia wiedza, jedną z podstaw do objęcia ministerialnego stanowiska.
2	Wzrost zaangażowania struktur pozamilitarnych w ćwiczeniach wojskowych narodowych oraz wielonarodowych. Zwiększenie udziału w szkoleniu obronnym osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji publicznej (również tej lokalnej na poziomie powiatów, gmin). Ponadto szkolenie społeczności nie powinno ograniczać się do nadawania sygnałów powiadamiania i alarmowania. W szkolenie (ćwiczenia) powinny być zaangażowane wszystkie podmioty zgodnie z ich właściwością niezależnie od szczebla.
3	Kształcenie kadr zarządzania kryzysowego, zwiększenie liczby wraz z poprawą merytorycznej jakości ćwiczeń z zarządzania kryzysowego, szkolenie kadr odpowiedzialnych za przygotowania obronne, szersza edukacja obronna społeczeństwa.
4	Jest one pochodną polityki państwa w obszarze bezpieczeństwa. Rola tego typu działań powinna wynikać z polityki państwa w tym obszarze.
5	W przypadku szkolenia obronnego należy zwrócić uwagę na wprowadzenie zintegrowanego systemu szkolenia obronnego, które mogło by odbywać się na każdym z poziomów systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnych.
6	Szkolenie obronne powinno być obligatoryjne nie tylko dla organów wykonawczych samorządów terytorialnych, ale również dla radnych, członków zarządów, którzy decydują o podziale środków finansowych wspólnoty samorządowej. Obejmowanie funkcji wójta, burmistrza, starosty, marszałka sejmiku samorządowego województwa, powinno łączyć się z odbyciem obligatoryjnego szkolenia obronnego, w tym z zakresu ochrony informacji niejawnych, planowania operacyjnego, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Bez właściwej świadomości obronnej decydentów nie można właściwie realizować zadań obronnych w tym z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności.
7	Prowadzenie szkoleń w wymiarze cywilno – wojskowym. Nabywaniu przez osoby szkolone praktycznych umiejętności.
8	Szkolenie obronne powinno być obligatoryjne dla radnych oraz członków zarządów, którzy decydują o podziale środków finansowych wspólnoty samorządowej. Obejmowanie funkcji wójta, burmistrza, starosty, marszałka sejmiku samorządowego województwa, powinno łączyć się z odbyciem obligatoryjnego szkolenia obronnego.

Źródło: Opracowanie własne.

3. Wyniki badań przeprowadzonych w formie wywiadu wśród studentów Politologii Akademii Finansów i Biznesu Vistula, Filii: Akademia im. Aleksandra Gieysztora, w czerwcu 2021 roku na temat: „Obrona Cywilna – aktualny stan prawny oraz propozycje doskonalenia Obrony Cywilnej w Polsce”.

Opinia 1.

Obecne prawo regulujące obronę cywilną oparte na ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony, pomimo zmian ustrojowych jakie zaszły w Polsce nie uległo koniecznemu dostosowaniu do potrzeb i wyzwań, jak i zakresu zadań i struktur rozproszonych w różnych aktach prawnych. Raport Najwyższej Izby Kontroli z 2010 roku wykazał, że Polska nie ma skutecznego systemu ochrony ludności. Wśród elementów rzutujących na propozycję zmian można podać małą liczbę formacji obrony cywilnej wobec rosnących zagrożeń, niekompletne i przestarzałe wyposażenie formacji, a w związku z tym niedofinansowanie priorytetów i zadań obrony cywilnej w stosunku do realnych potrzeb. Niezbędna jest również zmiana funkcjonowania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, który nie posiada własnego urzędu, ma ograniczone możliwości w zakresie przełożenia na szefów obrony cywilnej pozostałych szczebli oraz kształtowania budżetu obrony cywilnej. Na poziomie województw, powiatów i gmin występuje więcej planów i sprawozdań niż faktycznych działań, co powoduje niewydolność systemu obrony cywilnej. Brakuje także aktualnego Planu Obrony Cywilnej Państwa (ostatni plan opracowany został w 1995 r.). Strategia „Sprawne państwo 2020” nie może poprawić organizacji systemu ochrony cywilnej, ponieważ brak jest działań legislacyjnych, które umożliwią wprowadzenie priorytetów Strategii. Niezbędny jest więc Plan Obrony Cywilnej Państwa, zwiększenie poziomu finansowania zadań obrony cywilnej, mechanizmów zapewniających niezbędną, skuteczną koordynację działań.

Opinia 2.

Obrona Cywilna pełni w naszym Państwie doniosłą i bardzo cenną rolę, Moim zdaniem od jej funkcjonowania zależy w dużym stopniu jak my obywatele będziemy się czuli w naszym Państwie w okresie zagrożenia. Chyba każdy z nas na własnej skórze odczuł chęć poprawy Obrony Cywilnej jak zaczęła się sytuacja epidemiologiczna COVID-19. Wtedy żadne Państwo na świecie nie wiedziało co zrobić aby funkcjonować na możliwie najlepszych zasadach aby zapewnić obywatelom zdrowie i bez-

pieczeństwo. Moim zdaniem, kraj nie był przygotowany na pandemię takiej skali, przez co wiele decyzji zostało podejmowanych pochopnie z dnia na dzień. Każdemu zależało na dobru obywateli, ale wracając do przeszłości z ubiegłego roku, wydaje mi się, że powinniśmy wysnuć naukę na przyszłość. Uważam, że należy przygotować dokładne plany działania nie tylko na przyszłe lata, ale również nadchodzące miesiące, ponieważ nie mamy stu procentowej pewności, że mimo zaszczepienia obywateli nie nadejdzie do nas 4 fala Covid-19. Myślę, że dużym plusem byłoby również kształcenie obywateli w kwestiach obrony cywilnej. Wiele osób może nawet nie reagować na wyznaczone sygnały alarmowe, nie wie jak się zachować w sytuacji zagrożenia. Moim zdaniem powinno się wzbudzać świadomość obywateli na temat ich obrony. Jestem przekonana, że liczne szkolenia, spotkania na ten temat mogłyby pomóc nie tylko wyżej położonym osobom ale każdemu obywatelowi. Często w takich sytuacjach budzi się panika, spowodowana oczywiście niewiedzą. Moim zdaniem bardzo ważne jest ustalenie spraw dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego RP, stworzenie i uchwalenie ustawy o ochronie ludności cywilnej i obronie cywilnej, która nada nowe rymy całemu systemowi ochrony obywateli w czasie kryzysu i wojny, porządkując chaos prawny i organizacyjny.

Opinia 3.

Pomocne w usprawnieniu systemu Obrony Cywilnej, byłoby utworzenie pomocniczego aparatu wykonawczego dla Szefa Obrony Cywilnej. Taki Zorganizowany zespół osób urzędników i innych pracowników oraz środków rzeczowych i finansowych umożliwiłby sprawniejsze wykonywanie jego funkcji i prawidłowe funkcjonowanie. Warto również byłoby sporządzić aktualny Plan Obrony Cywilnej. Ostatnio taki Plan został sporządzony aż w 1995 roku. Obecnie obowiązujące przepisy wskazują jedynie podmiot odpowiedzialny za uzgadnianie projektu takiego planu, jednak nie określają organu zobowiązanego do jego opracowania. W związku z powyższym żadne prace nad jego przygotowaniem nie są prowadzone. Jak zauważa Najwyższa Izba Kontroli w swoim raporcie z 2019 roku, liczba formacji obrony cywilnej jest nieadekwatna do zidentyfikowanych zagrożeń i z każdym kolejnym rokiem maleje, a wyposażenie istniejących formacji jest niekompletne i w wielu wypadkach przestarzałe, ponieważ część sprzętu pochodzi nawet z lat 50/60 ubiegłego wieku. Ponadto Wyniki kontroli wykazały, że w dalszym ciągu poziom finansowania zadań Obrony Cywilnej jest niewystarczający w stosunku do realnych potrzeb. Środki finansowe przeznaczane na wyposażenie nie dają możliwości bieżącego uzupełniania niedoborów oraz wymiany wyeksploatowanego sprzętu.

Opinia 4.

Nasuwa się więc pytanie o to, co można zrobić, by system Obrony Cywilnej ulepszyć, udoskonalić, dostosować do współczesnych zagrożeń. Odpowiedzi na to pytanie poniekąd dostarczyła nam trwająca od ponad roku pandemia COVID-19, która bez

wątpienia jest sytuacją kryzysową i bezpośrednim zagrożeniem dla każdego z nas. Przede wszystkim należy uregulować wszystkie prawne kwestie związane z organizacją i funkcjonowaniem Obrony Cywilnej poprzez opracowanie jednolitego, spójnego i obejmującego organy wszystkich szczebli OC. Ponadto warto dokonać inwentaryzacji sprzętu i wyposażenia znajdującego się w magazynach Obrony Cywilnej, zwerifikować go pod kątem przydatności do użycia oraz sprawności technicznej i w razie potrzeby wymienić na nowy. Oczywiście wiadomym jest, iż takie działanie może nieść za sobą dość spore koszty, dlatego takie działanie musi przyjąć postać działania wieloletniego, pozwalającego na stopniowe uzupełnianie braków. Kolejnym działaniem polepszającym stan Obrony Cywilnej kraju mogłoby być stworzenie jednolitego systemu alarmowania i ostrzegania, który byłby stosowany zarówno przez organy administracji państwowej, jak też lokalnie na obszarach powiatów i gmin (współcześnie bowiem o sytuacjach mogących zagrażać bezpieczeństwu „zwykły” obywatel dowiaduje się z artykułów w prasie internetowej lub kiedy dane zdarzenie już wystąpi, na przykład nawałnice czy wichury). Ponadto koordynacja procedur związanych z Obroną Cywilną na wszystkich jej szczeblach – zasady działania powinny być maksymalnie do siebie zbliżone, aby łatwiej było jej koordynować i nadzorować. Tym, co w dążeniu do poprawy stanu Obrony Cywilnej mogłoby okazać się kluczowe jest edukacja i to nie tylko młodzieży w szkole podstawowej w ramach przedmiotu „Edukacja dla Bezpieczeństwa” czy w ramach krótkich wzmianek na zajęciach z „Wiedzy o społeczeństwie”. Warto opracować plan obejmujący spotkania z ludnością w miastach i gminach, wydawać ulotki, broszury, zamieszczać w lokalnej prasie artykuły zachęcające ludność do angażowania się w działalność z zakresu Obrony Cywilnej.

Opinia 5.

Analiza materiałów dotyczących stanu Obrony Cywilnej w naszym kraju pozwala zauważyć pewne braki i niedociągnięcia właściwie w każdym aspekcie jej funkcjonowania. Jednak ich dokładna analiza wymagałaby stworzenia, opracowania o objętości o wiele większej, niż powyższy referat, dlatego też w pierwszej kolejności warto zapoznać się z raportem z kontroli NIK, który można znaleźć na stronie internetowej organu oraz w zamieszczonym niżej wykazie źródeł. To, co przy analizie wad systemu Obrony Cywilnej w naszym kraju rzuca się w oczy, to niewystarczająca liczba i ilość szkoleń i działań o charakterze informacyjno – edukacyjnym skierowanych do ludności cywilnej, która de facto jest zarówno przedmiotem Obrony Cywilnej, jak też jej podmiotem. Odpowiednio funkcjonujące zasady Obrony Cywilnej umożliwiają ludności i organom powołanym do działania w obszarze OC sprawniej ze sobą współpracować i podejmować zintegrowane działania. Bez odpowiedniej wiedzy, którą organy Obrony Cywilnej powinny szerzyć wśród ludności cywilnej, taka współpraca nie będzie możliwa. Z kolei organy odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu Obrony Cywilnej, nie będą w stanie edukować innych, jeśli same nie zostaną odpowiednio wyszkolone i wyedukowane. Przedstawione w niniejszym opracowaniu

informacje pokazują, że główną wadą funkcjonującego współcześnie systemu Obrony Cywilnej jest niedostateczna ilość kursów i szkoleń realizowana na rzecz formacji Obrony Cywilnej i jej organów jest w naszym kraju nie wystarczająca, a działania naprawcze w odniesieniu do tego systemu, powinny uwzględniać właśnie działalność informacyjno – edukacyjną.

Opinia 6.

W zasadzie od 3 lat wiele zadań z zakresu obrony cywilnej przejął piąty rodzaj sił zbrojnych RP – Wojska Obrony Terytorialnej (WOT). Obrona cywilna zobligowana jest do usuwania klęsk żywiołowych. W ostatnich latach, coraz częściej zajmują się tym jednak żołnierze WOT. Zresztą podobnie rzecz się miała w przypadku wspólnej walki z pandemią COVID-19, gdzie ten rodzaj wojsk stanął na wysokości zadania. Jednak nie zmienia to faktu, że tymi zadaniami powinna zajmować się przygotowana do tego skuteczna obrona cywilna. Jej słabość ujawniona przez NIK skłania do twardych wniosków, które powinny być realizowane w trybie pilnym. Niewątpliwie aby poprawić niekorzystny stan rzeczy należy: rozpocząć prace nad projektem ustawy, która kompleksowo ujmowałaby zagadnienie obrony cywilnej w Polsce; opracować Plan Obrony Cywilnej Państwa; zwiększyć nakłady finansowe na organizowanie obrony cywilnej, między innymi poprzez rozbudowę mechanizmów umożliwiających skuteczną koordynację niezbędnych działań; utworzyć urząd obsługujący Szefa Obrony Cywilnej Kraju, a także nadać mu uprawnienia w kwestii planowania środków finansowych na obronę cywilną w Polsce. Te i inne działania wymagają natychmiastowej realizacji, gdyż liczba zagrożeń dla ludności stale wzrasta. Występujące niekorzystne zjawiska atmosferyczne, potęgowane dodatkowo ostatnią pandemią oraz zagrożeniami terrorystycznymi mogą napawać lękiem, jeśli służba cywilna kraju nie będzie do tego wystarczająco przygotowana. Dodatkowo należałoby wzmocnić kontrole struktur administracyjnych państwa celem zdiagnozowania stanu przygotowania do uczestnictwa w sytuacjach kryzysowych poszczególnych jednostek terytorialnych, a w przypadku rażących uchybień, pilnej naprawy istniejącego stanu.

Opinia 7.

Postępująca cyfryzacja społeczeństw wysoko rozwiniętych wyraźnie przesuwają akcenty w charakterze współczesnych konfliktów. Dziś ludność cywilna jest nie tylko biernym uczestnikiem – ofiarą konfliktów, ale niejednokrotnie aktywnym podmiotem. Kondycja moralno-psychiczna społeczeństwa jest dziś kluczem do toczenia rywalizacji w czasie i przestrzeni. Bez ochrony własnych aktywów informacyjnych, w tym ochrony przestrzeni psychologicznej (kognitywnej) społeczeństwa żadne wysoko rozwinięte państwo nie ma szans efektywnie funkcjonować w dobie kryzysów i konfliktów. Obecnie panująca pandemia koronawirusa bezlitośnie obnaża słabości bezpieczeństwa wewnętrznego RP. Trudno nie zakładać ponadto w bliższej lub dalszej przyszłości nowych zagrożeń, choćby zagrożenia radiacyjnego (ostatnie pożary

wokół elektrowni jądrowej w Czarnobylu powinny to jasno uzmysłowić naszym decydom). A to, że OC nie jest przygotowana na takie zagrożenia, już wiemy od kilku lat z raportu NIK. Trudno nie zakładać, że słabości te są bacznie obserwowane przez służby specjalne państw ościennych. Jedną z najpilniejszych dziś spraw dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego RP jest jak najszybsze uchwalenie ustawy o ochronie ludności cywilnej i obronie cywilnej, która nada nowe ramy całemu systemowi ochrony obywateli w czasie kryzysu i wojny, porządkując chaos prawny i organizacyjny.

Opinia 8.

Dobrze funkcjonująca Obrona Cywilna oznacza ochronę życia ludzkiego w każdych ekstremalnych warunkach, w tym związanych z atakami terrorystycznymi, epidemiami, powodzią, pożarami, różnego typu katastrofami. Po kilkunastu, a może nawet już kilkudziesięciu latach zaniechań dotyczących Obrony Cywilnej, bo niestety takie są, można ocenić, że formacja ta straciła zdolności do realizacji zadań, do których została przeznaczona. W Polsce wielokrotnie podejmowano próby odbudowy Obrony Cywilnej, jednak za każdym razem bez wyraźnego skutku. System bezpieczeństwa państwa powinien zapewniać sprawne przeciwdziałanie skutkom zdarzeń zagrażających temu bezpieczeństwu, bez względu na ich źródło. W sytuacji zagrożenia działaniami wojennymi lub katastrofą naturalną, czy spowodowaną przez człowieka. W mojej opinii państwo polskie stoi przed zadaniem jakim jest konieczność zbudowania systemu obrony cywilnej gdzie jego integralną częścią będzie funkcjonujący w czasie pokoju powszechny system ochrony ludności, obrony cywilnej. Należy stworzyć system nowoczesnego szkolenia, a także kwalifikacji zawodowych dla edukatorów z zakresu ochrony obywatelskiej, umożliwić podnoszenia indywidualnych kompetencji przez obywateli, wprowadzić masowe szkolenie i ćwiczenia ludności cywilnej z zakresu ochrony obywatelskiej oraz co jest bardzo ważne umożliwić dostępność indywidualnych środków ochrony. Upowszechnić na jeszcze większą skalę zasady monitorowania, informowania, ostrzegania i alarmowania ludności w czasie zagrożeń, ponieważ jest to niezbędnej do ratowania życia i zdrowia ludzi.

Opinia 9.

Propozycje udoskonalenia i modyfikacji, które należało wprowadzić, aby udoskonalić system obrony cywilnej w Polsce:

- przyznanie Szefowi Obrony Cywilnej Kraju kompetencji do udziału w podziale środków finansowych na realizacji zadań obrony cywilnej w województwach, powiatach i gminach oraz do nadzoru nad wydatkowaniem tych środków;
- podjęcie działań, aby przedmiotowe programy zostały powiązane w sposób funkcjonalny z ustawy budżetowej;
- zatrzymanie degradacji i systematycznej likwidacji budowli ochronnych – schronów i ukryć, co w znacznym stopniu mogłoby się stać poprzez przyjęcie strategii w zakresie bezpieczeństwa RP dotyczącej budowli ochronnych oraz wdrożenie

„Koncepcji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce”;

- zbudowanie Centralnej Bazy Magazynowej, zapewniającej wsparcie ludności cywilnej zarówno w sytuacjach kryzysowych, klęsk żywiołowych, jak również podczas zagrożeń militarnych;
- stworzenie centrum logistycznego, niezbędnego podczas organizowania międzynarodowych akcji pomocy humanitarnej czy akcji pomocy ratowniczej;
- modernizacja istniejących wojewódzkich i miejskich systemów alarmowania i powiadamiania ludności cywilnej o zagrożeniach;
- opracowanie przepisów prawnych dotyczących zasad zapewnienia funkcjonowania publicznych urządzeń zaopatrzenia w wodę w warunkach specjalnych, zasad planowania i funkcjonowania punktów likwidacji skażeń;
- utworzenie Krajowego Centrum Szkolenia Ochrony Ludności;
- wyzwania w zakresie możliwości odbudowy Obrony Cywilnej w Polsce;
- jednoznaczne określenie, w odpowiednim rozporządzeniu, wszystkich organów zobowiązanych do opracowywania programów doskonalenia obrony cywilnej.

Opinia 10.

Obrona Cywilna nie posiada na dziś odpowiedniego wyposażenia (sprzęt w dużej mierze nadaje się raczej do muzeum niż realnego zastosowania w sytuacjach kryzysowych). Zaniedbano szkolenia, obsada kadrowa ma liczne luki. Finansowanie nie tylko nie pozwala na modernizację sprzętową, ale nawet na rotację sprzętu już wyeksploatowanego. Przeszarżałe plany obrony cywilnej nie dają żadnej gwarancji, że działania prowadzone przez formacje OC według obowiązujących dokumentów zapewnią ochronę zdrowia i życia obywatelom RP. Obecnie panująca pandemia Covid-19 bezlitośnie obnażyła słabości bezpieczeństwa wewnętrznego RP. Trudno nie zakładać ponadto w bliższej lub dalszej przyszłości nowych zagrożeń, choćby zagrożenia radiacyjnego. Jedną z najpilniejszych dziś spraw dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego RP jest jak najszybsze uchwalenie ustawy o ochronie ludności cywilnej i obronie cywilnej, która nada nowe ramy całemu systemowi ochrony obywateli w czasie kryzysu i wojny, porządkując chaos prawny i organizacyjny.

Opinia 11.

Aktualny stan obrony cywilnej daleki jest od ideału, co potwierdzają wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK. Wynika z niej, że właściwie żaden aspekt krajowej obrony cywilnej nie działa sprawnie, a wykryte nieprawidłowości dotyczą zarówno strony formalnej funkcjonowania obrony cywilnej, jak też działań praktycznych podejmowanych w celu jej zapewnienia. Funkcjonowanie systemu obrony cywilnej na gruncie prawa polskiego reguluje kilka, wymienionych wcześniej aktów prawnych. Ponadto działalność niektórych organizacji w tym zakresie określona jest przepisami innych ustaw (na przykład ustawy o policji czy straży pożarnej). Celem usprawnienia funkcjonowania obrony cywilnej w naszym kraju konieczne zdaje się być opracowa-

nie jednego aktu prawnego określającego zarówno zasady funkcjonowania obrony cywilnej, jak również wskazującego zakres działalności w obronie cywilnej poszczególnych organów administracji rządowej, samorządowej, organizacji, formacji oraz ludności cywilnej. Kolejnym aspektem obrony cywilnej wymagającym naprawy jest stan zaopatrzenia sprzętowego obejmujący nie tylko sprzęt przeznaczony do usuwania skutków zagrożeń bezpieczeństwa, ale również wyposażenie służące zabezpieczaniu ludności przed tymi skutkami. Konieczne wydaje się tu być dokonanie szczegółowej inwentaryzacji zasobów, zwiększenie ilości posiadanych materiałów i sprzętu oraz utylizacja tych, które nie nadają się już do użycia. W obronie cywilnej również bardzo ważna jest troska o infrastrukturę służącą ochronie przed zagrożeniami (wzmocnienie wałów przeciwpowodziowych, budowa zbiorników retencyjnych, budowa schronów dla ludności cywilnej itp.). Obrona cywilna nie może sprawnie funkcjonować bez odpowiedniego systemu powiadamiania i alarmowania. W naszym kraju ostrzeżenia o zagrożeniach bezpieczeństwa ludności komunikowane są na wiele różnych sposobów (wiadomości wysyłane z Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, strażackie syreny alarmowe, wyposażone w głośniki mobilne punkty powiadamiania). O ile komunikaty z RCB i mobilne są jasne i zrozumiałe, o tyle „wycie” strażackich syren może być trudne do odczytania, bowiem te od zawsze służyły bardziej informowaniu strażaków o interwencji i zbiórce, aniżeli ludności cywilnej o zagrożeniach. Stworzenie jednolitego systemu powiadamiania o zagrożeniach emitującego jasne i zrozumiałe dla ludności cywilnej sygnały jest więc konieczne dla zwiększenia bezpieczeństwa obywateli. Tym, co również wymaga poprawy to świadomość ludności cywilnej o zagrożeniach, formach ich przeciwdziałania oraz działaniach, jakie obywatele mogą podejmować w celu zwiększania poziomu bezpieczeństwa – spotkania z ludnością, materiały informacyjne, szkolenia, programy emitowane w telewizji, prasie oraz Internecie.

Wnioski

1. Z uwagi na dość ograniczony skład respondentów uczestniczących w badaniach, wynikający z okresu pandemii COVID-19 (pięćdziesięciu uczestników badań ankietowych, ośmiu uczestników badań sondażowych przeprowadzonych w formie wywiadu eksperckiego, jedenastu studentów udzielających wywiadu), wyniki badań stanowią podstawę do sformułowania wstępnych wniosków dotyczących stanu bezpieczeństwa społeczności lokalnych.
2. Wyniki badań ankietowych wskazują między innymi:
 - 1) Możliwość pojawienia się w Polsce zarówno zagrożeń wewnętrznych jak też zewnętrznych dla bezpieczeństwa publicznego;
 - 2) Umiarkowaną skuteczność systemu ochrony ludności;

- 3) Rozproszenie w różnych aktach prawnych uregulowań całokształtu zagadnień związanych z ochroną ludności;
- 4) Dualizm rozwiązań prawnych odnoszących się do funkcjonowania struktur zarządzania kryzysowego i formacji obrony cywilnej.
3. Badania ankietowe pozwoliły także na wstępną ocenę aktualnych działań poszczególnych służb mundurowych w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnych, oceniając:
 - 1) Głównie dobrze i dostatecznie działania Sił Zbrojnych w realizacji funkcji wewnętrznych i zewnętrznych państwa;
 - 2) Wskazując głównie dobre i bardzo dobre działania Policji;
 - 3) Bardzo dobrze działania Państwowej Straży Pożarnej oraz Państwowego Ratownictwa Medycznego;
 - 4) Raczej dostateczne działania Straży Miejskich.
4. Zdecydowanie więcej merytorycznych ocen, wniosków i propozycji uzyskano od uczestników badań sondażowych przeprowadzonych w formie wywiadu eksperckiego. Respondenci wykazali między innymi:
 - 1) Ogólną ocenę stanu bezpieczeństwa społeczności lokalnych;
 - 2) Rozproszenie w różnych aktach prawnych całokształt zagadnień związanych z ochroną ludności;
 - 3) Dualizm rozwiązań prawnych związanych z funkcjonowaniem struktur zarządzania kryzysowego i formacji obrony cywilnej;
5. Cennym źródłem informacji mogą być opinie respondentów dotyczące przyszłościowych rozwiązań związanych z doskonaleniem stanu bezpieczeństwa społeczności lokalnych na wypadek zagrożeń zewnętrznych i/lub wewnętrznych w obszarze kwestii ustawowych, organizacyjnych, wyposażenia oraz szkolenia obronnego.
6. Wyniki badań przeprowadzonych w formie wywiadu wśród studentów Politologii AFiBV wskazują między innymi:
 - 1) Konieczność dostosowania do obecnych potrzeb i wyzwań prawa regulującego funkcjonowanie obrony cywilnej, które obecnie oparte jest na ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony;
 - 2) Znaczenie raportu Najwyższej Izby Kontroli z 2010 roku, wskazującego brak skutecznego systemu ochrony ludności;
 - 3) Wśród elementów rzutujących na jakość skutecznego systemu ochrony ludności wskazuje się przestarzałe i niekompletne wyposażenie formacji;
7. Trwająca pandemia COVID-19, będąca sytuacją kryzysową, wskazuje na konieczność opracowania jednolitego, spójnego aktu prawnego, obowiązującego wszystkie szczeble administracji rządowej i samorządowej, służby, inspekcje i straże, w obszarze bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

dr Grażyna Gadomska

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

Filia: Akademia im. Aleksandra Gieysztora

BEZPIECZEŃSTWO JEDNOSTKI W PRZESTRZENI LOKALNEJ. WSTĘPNE WYNIKI BADAŃ

Abstrakt: Artykuł poświęcony jest głównie analizie poczucia bezpieczeństwa personalnego. Podjęcie badań w tym zakresie uzasadnione jest względami teoretycznymi i praktycznymi. Uzasadniają one obecne dotkliwości poczucia bezpieczeństwa oraz potrzebę bieżących badań. Prezentowane wyniki badań odnoszących się do oceny bezpieczeństwa w wymiarze jednostkowym, poprzez subiektywną percepcję tego zjawiska może służyć wytyczaniu kierunku dalszych pogłębionych badań, jak również upowszechnianiu potrzeby edukacji w tym zakresie. W artykule przedstawione zostały wstępne wyniki badań przeprowadzonych w gminach położonych na terenie Północnego Mazowsza. Podczas badania wykorzystano opracowaną ankietę zawierającą 25 pytań. Badani mogli dokonać wyboru odpowiedzi zgodnie z własnymi odczuciami i opiniami. Ankietę drogą elektroniczną skierowano do jednostek zakwalifikowanych metodą doboru celowego. Analizie statystycznej poddano 58 ankiet. Jako cechy aproksymujące ogólną ocenę bezpieczeństwa indywidualnego wyodrębniono zmienne związane z płcią, wiekiem, miejscem zamieszkania, aktywnością zawodową, środowiskiem rodzinnym.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, bezpieczeństwo indywidualne, bezpieczeństwo publiczne.

Abstract: The article is devoted mainly to the analysis of the sense of personal security. Undertaking research in this area is justified by theoretical and practical reasons. They justify the current severity of security and the need for ongoing research. The presented results of research relating to the assessment of safety in an individual dimension, through the subjective perception of this phenomenon, may

serve to set the direction of further in-depth research, as well as to disseminate the need for education in this field. The article presents the preliminary results of research carried out in communes located in the territory of Northern Mazovia. During the study, a prepared questionnaire containing 25 questions was used. The respondents could choose the answers according to their own feelings and opinions. The questionnaire was sent electronically to units qualified by the purposeful selection method. 58 questionnaires were subjected to statistical analysis. As features approximating the overall assessment of individual safety, variables related to sex, age, place of residence, professional activity, and family environment were distinguished.

Keywords: safety, individual safety, public safety.

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo jest pojęciem powszechnie stosowanym w funkcjonowaniu państwa, społeczeństwa, organizacji. Ze względu na swą powszechność wymaga permanentnego doprecyzowywania. W potocznym rozumieniu i zgodnie ze sposobem definiowania bezpieczeństwo utożsamiane było ze stanem gwarantującym pewność istnienia i przetrwania. Obecnie ma oznaczać „gwarancje nienaruszalnego przetrwania danego podmiotu, lecz także swobodę jego rozwoju”¹. Jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka, których niezaspokojenie uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie oraz realizację indywidualnych potrzeb w zakresie poznawania świata i siebie, tworzenia, identyfikacji i przynależności². W literaturze przedmiotu podkreślana jest nietrwałość stanu poczucia bezpieczeństwa, co oznacza konieczność walki o najwyższą rangę bezpieczeństwa. O jego istocie stanowią zmiany społeczne dokonujące się w najbliższym środowisku oraz szeroko rozumianym otoczeniu zewnętrznym. Bezpieczeństwo rozumiane jako proces jest systematycznym działaniem na rzecz jego tworzenia i utrzymywania³. Wyznaczanie kierunków działań na rzecz bezpieczeństwa człowieka służy wzmocnieniu „jego poczucia odpowiedzialności za życie oraz doskonalenie zdolności do odnajdywania się w nowych warunkach”⁴. Środowisko bezpieczeństwa ujmowane jest dwojako: przez pryzmat

¹ P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, <https://www.google.com/search?q=W+poszukiwaniu+uniwersalnej+definicji+bezpiecze%C5%84stwa+...https%3A%2F%2Fwww.abw.gov.pl+%E2%80%BA+download+%E2%80%BA+Maje&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, dostęp: 14.12.2021.

² M. Bednarska, *Bezpieczeństwo w życiu współczesnego człowieka* [w:] *Bezpieczeństwo publiczne u progu XXI wieku*, red. A. Żukiewicz, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 42.

³ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Akademia Obrony Narodowej 5831/01, Warszawa 2007, s. 11.

⁴ K. Sikorski, *Państwo a bezpieczeństwo człowieka w XXI wieku. Globalne zagrożenia i wyzwania, 25 lat*

wszystkich czynników otoczenia podmiotu bezpieczeństwa oraz jako wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyka związane z istnieniem podmiotu bezpieczeństwa⁵.

W kwestii bezpieczeństwa w przestrzeni lokalnej, poza działaniami na rzecz zaspokajania potrzeb bezpieczeństwa, istotne znaczenie odgrywają środowiskowe. Dążenia w zapewnianiu bezpieczeństwa oparte są na działaniach prawnych oraz organizacyjno – wychowawczych realizowanych przez podmioty rządowe, pozarządowe oraz przez samych obywateli. Każde z tych działań ma na celu zapewnienie określonego poziomu egzystencji osobom i grupom społecznym⁶. Dotyczy to przede wszystkim udzielania wsparcia w przezwyciężaniu sytuacji trudnych i tworzenia warunków rozwoju człowieka. W ten sposób formułowane teoretycznej ujęcia bezpieczeństwa korespondują z definicją bezpieczeństwa, sformułowaną w koncepcji Human Security, opisanej po raz pierwszy w raporcie Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju w 1994 roku⁷. Jest ona skoncentrowana wyłącznie na człowieku i jakości życia, w tym na zabezpieczeniu jego egzystencjalnych potrzeb, jak również zagwarantowaniu dostępu do podstawowych dóbr publicznych, takich jak: edukacja, służba zdrowia, infrastruktura, obrona narodowa i czyste środowisko. Jednocześnie za zagrożenia życia i zdrowia człowieka wskazano w koncepcji przede wszystkim dysproporcje rozwojowe, problemy demograficzne, niekontrolowane migracje, rozwój zorganizowanej przestępczości, handel narkotykami, terroryzm międzynarodowy oraz zagrożenia dla środowiska naturalnego. Rozważania ujęte w koncepcji obejmują aspekt powszechności (wskazującej na zagrożenia, np.: bezrobocie, przestępczość, narkotyki, zanieczyszczenia środowiska, naruszanie praw człowieka), niezależności (wyrażanej jako poczucie bezpieczeństwa jednostki niezależnie od miejsca (konkretnego państwa), w którym dane zagrożenia występują), ochrony przez prewencję, zorientowania na człowieka (bezpieczeństwo człowieka, tj. wolność od konfliktów i zagrożeń, umożliwienie funkcjonowania w społeczeństwie i rozwoju, dokonywania wyborów)⁸. Należy podkreślić, że w koncepcja Human Security eksponuje ścisły związek, ale nie zrównuje bezpie-

Human Security, [w:] B. Galwas, P. Kozłowski, K. Prandecki (red.), *Czy świat należy urządzić inaczej. Schyłek i początek, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN*, Warszawa 2019, <https://publikacje.pan.pl/dlibra/results?action=AdvancedSearchAction&type=-3&val1=JournalTitle:%22Czy+%C5%9Bwiat+nale%C5%BCy+urz%C4%85dzi%C4%87+inaczej.+Schy%C5%82ek+i+pocz%C4%85tek%22>, dostęp: 22.12.2021.

⁵ B. Zdrodowski, *Istota bezpieczeństwa państwa*, *Studia de Securitate* 9(3) (2019), <https://www.google.com/search?q=Istota+bezpiecze%C5%84stwa+pa%C5%84stwa+-+Studia+de+securitatehttps%3A%2F%2Fstudia.de.securitate.up.krakow.pl&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, dostęp: 10.12.2021.

⁶ W. Załoga, *Uwarunkowania bezpieczeństwa w rozwoju społeczności*, [w:] *Studia Bezpieczeństwa Narodowego*, Nr1/2016 vol. 10, s. 15, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2016.

⁷ Human Development Report 1994, United Nations Development Programme (UNDP), Oxford University Press, New York–Oxford 1994, s. 22.

⁸ M. Plecka, *Personalny wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego*, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania* nr 2, T. 35, 2014 r. za: Human Development Report 1994, United Nations Development Programme (UNDP), Oxford University Press, New York–Oxford 1994, s. 24.

czeństwa i rozwoju. W dobie globalizacji nabiera znaczenia rozwój człowieka, który jest wskazywany w sposób ciągły.

Zdaniem Stanisława Kozieja bezpieczeństwo i rozwój stanowią dwa nierozłączne wymiary życia jednostek i całych społeczności, zorganizowanych zarówno w państwa, jak i w organizacje. Wymiary te są wzajemnie uwarunkowane – bezpieczeństwo gwarantuje rozwój, zaś rozwój sprzyja zapewnianiu bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo może być definiowane jako stan poczucia bezpieczeństwa danego podmiotu oraz jako proces zapewniania poczucia bezpieczeństwa podmiotu. Podejście drugie odzwierciedla naturalny i dynamiczny charakter zjawiska bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo podmiotu wyraża dziedzinę jego aktywności, obejmującą zapewnianie możliwości przetrwania (egzystencji) i swobody w podejmowaniu działań na rzecz własnych interesów w bezpiecznym otoczeniu, między innymi poprzez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, stawianie czoła przeciwnościom, przeciwdziałanie zagrożeniom własnych korzyści. Pod pojęciem podmiot bezpieczeństwa kryją się wszystkie jednostki, pojedyncze osoby, grupy społeczne, jak również narody, społeczności międzynarodowe, cała ludzkość⁹.

Bezpieczeństwo w szerokim znaczeniu obejmuje zróżnicowane sfery życia jednostki i społeczeństwa, zarówno w wymiarze życia publicznego i prywatnego. Bezpieczeństwo publiczne definiowane jest jako *„stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażenia na szkody (wywołane zarówno zachowaniem ludzi, jak i działaniem sił natury, techniki itp.) normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych Konstytucją oraz innymi przepisami prawa”*¹⁰.

Bezpieczeństwo jako naturalne prawo człowieka gwarantowane jest w wielu aktach prawa, w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Art.5 Konstytucji RP mówi o obowiązku zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli, uznając zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom za podstawowe zadanie państwa.

W art. 31 ust. 3 bezpieczeństwo publiczne ujęte jest między innymi w kategoriach: porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej. Zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego ustawodawca, poza ministerstwem spraw wewnętrznych i administracji, przekazał terenowym organom administracji rządowej, jak również samorządowi terytorialnemu.

⁹ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, https://www.google.com/search?q=gov.pl%2Fportal%2Fpl%2F577%2F2630%2Fzaktualizowano_10_stycznia_2011_r.html+II+2011+%2F+18+BEZPIECZE%C5%83STWO+NARODOWE+19&oq=gov.pl%2Fportal%2Fpl%2F577%2F2630%2Fzaktualizowano_10_stycznia_2011_r.html+II+2011+%2F+18+BEZPIECZE%C5%83STWO+NARODOWE+19&aqs=chrome..69i57j69i58.1556j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8; dostęp: 10.11.2021.

¹⁰ J. Zaborowski, *Prawne środki zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1997 za: A. Warmiński, *Instytucjonalizacja ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w okresie transformacji ustrojowej*, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczo- Humanistycznego, Siedlce, 2011, s. 25.

Podstawowym poziomem wykonawczym, działającym na rzecz zbiorowości lokalnej jest szczebel gminny. Jednym z najważniejszych zadań samorządu gminy¹¹ jest organizacja życia zbiorowości, w tym zapewnienie ochrony zdrowia i życia człowieka oraz obrony przed potencjalnymi niebezpieczeństwami spowodowanymi siłami natury lub działalnością człowieka. Celem tych działań jest zapewnienie przestrzegania norm zwyczajowych i prawnych, jak również zagwarantowanie mieszkańcom warunków do przetrwania w sytuacjach kryzysowych. Oznacza to także dbałość o stan infrastruktury technicznej i realizację zadań w ramach zarządzania kryzysowego.

Grupami zasadniczych warunków bezpieczeństwa lokalnego według Tomasza Sarafina i Sergiusza Paraszowskiego¹² są uwarunkowania: geograficzne (np. klimat, ciek wodne, ukształtowanie terenu, zasoby naturalne); ekonomiczne (m.in. stan lokalnych budżetów, poziom i kierunki lokalnego rozwoju ekonomicznego, poziom i zakres finansowania zewnętrznego); społeczne (np. stopień identyfikacji ze wspólnotą lokalną, poziom napięć i konfliktów, jakość lokalnych elit, aktywność obywatelska, stopień samoorganizacji); polityczne (analiza zdolności do współpracy dla dobra lokalnego wśród elit politycznych, przewidywalność lokalnych układów politycznych). Analiza wymienionych czynników, jak również badanie ich społecznej percepcji pozwala na interpretację stanu społecznych odczuć, wiedzy i doświadczeń, w stosunku do których grupy i jednostki budują ocenę swojej egzystencji, podatność zmiany oraz gotowość do partycypacji w programach i projektach dotyczących bezpieczeństwa lokalnego.

Bezpieczeństwo w perspektywie aksjologicznej

W ujęciu aksjologicznym bezpieczeństwo w środowisku lokalnym obejmuje kategorie wartości, takie jak: życie i zdrowie, rozwój, dobra indywidualne i dobro wspólne. Wartość nierzadko określana jest za pomocą innych cenionych dóbr, do których należą np. zdrowie, życie, godność, sprawiedliwość, prywatność, itp. Bezpieczeństwo jest dobrostanem *„jednostkowo egzystencjalnym, życiowo indywidualnym”*¹³. Bezpieczeństwo, z jednej strony jest wartością społeczną, cywilizacyjną, kulturową, itp., zaś z drugiej stanowi dobro egzystencjalne, moralne i duchowe¹⁴. Wartościami przeciwstawnymi bezpieczeństwu są przede wszystkim samowola,

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, 1834).

¹² T. Serafin, S. Porosowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011, s. 32.

¹³ J. Szmyd, *Poczucie bezpieczeństwa jako wartość społeczna, etyczna i egzystencjalna. rozważania podstawowe*, Państwo i Społeczeństwo 2014 (XIV) nr 2, s. 10-11, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.mhp-e019d5bf-32bc-40cf-85a7-baac56f7062d>; dostęp: 10.12.2021.

¹⁴ Tamże, s. 11.

przymus, oraz naruszenie zasad solidarności, suwerenności, samostanowienia, tolerancji, itp. Ludzkie bezpieczeństwo jako naturalna potrzeba zabezpieczenia zdrowia, życia, rozwoju i przetrwania staje się wartością niezbywalną i konieczną. W literaturze przedmiotu podejmowane są rozważania z ujmowaniem bezpieczeństwa jako potrzeby wartości, takich jak:

- a. wartość podmiotowa (m. in. indywidualna potrzeba bezpieczeństwa, osobiste doświadczenie i ocena, indywidualne poczucie);
- b. wartość przedmiotowa (m. in. zabezpieczenie w sferze życia i zdrowia, prywatności i korzystania z podstawowych praw człowieka)¹⁵.

Podobnie, w kwestii głównych czynników bezpieczeństwa można wyodrębnić ich grupy, tj.: egzystencjalno-socjalna, psychiczno-duchowa, edukacyjno-kulturowa, społeczna, przyrodnicza. Każda z wymienionych grup kryje w sobie ważne powtarzalne elementy, takie jak stabilność i przewidywalność, które w przestrzeni społeczności lokalnych są fundamentem budowania poczucia bezpieczeństwa¹⁶.

W ujęciu podmiotowym bezpieczeństwo dotyczy przede wszystkim bezpieczeństwa człowieka funkcjonującego w określonym dla niego systemie wartości i norm społecznych, w zbiorowości dążącej do utrzymania bezpieczeństwa w różnych sytuacjach społecznych, jak również bezpieczeństwa w postaci sformalizowanych pod względem prawnym struktur państwowych i międzynarodowych, takich jak: gmina, powiat, województwo, państwo czy grupa państw.

Czynniki zagrażające bezpieczeństwu

Bezpieczeństwo i zagrożenie nie istnieją rozdzielnie. W miarę coraz liczniej występujących zagrożeń można obserwować większą determinację w poszukiwaniu zabezpieczeń do utrzymania bezpieczeństwa. Najpowszechniej bezpieczeństwo oznacza brak zagrożeń i odczucie spokoju przez człowieka. Ten stan warunkowany jest stanem gospodarki, środowiska naturalnego, czynników społecznych i kulturowych.

Współcześnie czynnikami zagrażającymi bezpieczeństwu człowieka jest między innymi brak stabilności i skutecznego przewidywania biegu zdarzeń, świadomość własnych ograniczeń w zakresie ochrony swych dóbr, utrata więzi z osobami bliskimi, a także obawa o utrzymanie pozycji zawodowej i statusu społecznego, przemoc i agresja, katastroficzne zjawiska przyrodnicze, brak zabezpieczeń zdrowotnych.

Zdaniem Teresy Grabińskiej, zagrożenie uniwersalnie traktowanego bezpieczeństwa personalnego uwidacznia się między innymi w przedmiotowym traktowaniu człowieka-osoby i człowieka-obywatela, we wzroście przestępczości prze-

¹⁵ Tamże, s. 17.

¹⁶ A. Wolski, *Bezpieczeństwo personalne na gruncie społeczności lokalnej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania Ochroną Pracy w Katowicach Nr 1(14)/2018, s. 7.

ciwko życiu i mieniu obywateli, zanieczyszczeniu środowiska naturalnego, w działaniach terrorystycznych, konsumpcjonistycznym stylu życia¹⁷.

Bezpieczeństwo najczęściej poddawane jest analizie w wymiarze międzynarodowym, państwowym, lokalnym. Rzadziej podejmowana jest problematyka dotycząca bezpieczeństwa głównego podmiotu jakim jest człowiek. Wymiar podmiotowy (a więc jednostkowy, narodowy, międzynarodowy, globalny) wskazywany jest kontekście szerokiej problematyki bezpieczeństwa wraz z wymiarem przedmiotowym (jak wartości, środki i narzędzia, aktywność państwa), wymiarem procesualnym (kształtowanym przez politykę, różne strategie, współzależności) oraz wymiarem strukturalno-organizacyjnym (jakim są działania, instytucje, organizacje)¹⁸. Bezpieczeństwo może być bowiem postrzegane „w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym, gdzie podmiot bezpieczeństwa tworzy przedmioty, które pozwalają osiągnąć i utrzymać określony poziom bezpieczeństwa jednostki, grup społecznych oraz narodów”¹⁹. Należy jednak podkreślić, że ludzki wymiar bezpieczeństwa coraz bardziej zyskuje na znaczeniu, w szczególności w zakresie poszanowania praw i swobód obywatelskich²⁰. O bezpieczeństwie podmiotowym możemy mówić odnosząc się do jednostek i relacji, jakie między nimi występują. Postrzeganie bezpieczeństwa podmiotowego odnosi się do człowieka, grup społecznych, narodów i ludzkości. Z socjologicznego punktu widzenia każdą grupę społeczną charakteryzują pewne cechy, takie jak występowanie więcej niż dwóch osób, występowanie interakcji pomiędzy jej członkami, poczucie przynależności do określonej grupy, uznawanie tego samego lub podobnego systemu wartości, zajmowanie w strukturze określonej roli społecznej²¹. Bezpieczeństwo jako naczelna potrzeba człowieka i grup społecznych jest jednocześnie potrzebą państw i systemów międzynarodowych. Brak bezpieczeństwa wywołuje niepokój, niepewność, poczucie zagrożenia²².

Ochrona człowieka, ochrona ludności definiowana jest w literaturze jako „kompleks interdyscyplinarnych przedsięwzięć, realizowanych przy wysiłku wszystkich podmiotów prawa państwowego”, które mają na celu ochronę zdrowia, życia, dóbr i środowiska przed niebezpieczeństwami wywołanymi przez działanie siły natury lub działalność człowieka, jak również przewidywanie ich następstw i zapewnianie warunków koniecznych do przetrwania. Zadaniem tegoż systemu jest planowanie i organizacja, ostrzeganie i alarmowanie, ratownictwo, ewakuacja, opieka medyczna i religijna, walka z zagrożeniami, zapewnianie schronienia, doraźne

¹⁷ T. Grabińska, *Przedmiot nauk o bezpieczeństwie: wprowadzenie*, Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej, Educator, Częstochowa 2010, nr 4).

¹⁸ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007, s. 11.

¹⁹ A. Czupryński, *Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym* [w:] A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina (red.), *Bezpieczeństwo. Teoria-badania-praktyka*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2015, s. 19.

²⁰ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe ...* op. cit., s. 11.

²¹ B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003, s. 183–188.

²² R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” Nr 10/1989.

przywracanie działania służb użyteczności publicznej, likwidacja skażeń i zakażeń, organizowanie ukryć i schronów, grzebanie zmarłych²³.

W centrum istoty bezpieczeństwa społecznego należy dostrzec potrzeby bytu i rozwoju człowieka. Ich realizacja warunkuje bowiem aktywność, dzięki której tworzona jest określona rzeczywistość społeczna, określone stany rzeczy. Panujące w przestrzeni społecznej warunki gwarantujące trwanie i rozwój zapewniają akceptację dla mechanizmów sprawnego działania państwa.

Ocena poczucia bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo kształtuje codzienne życie i funkcjonowanie jednostki przede wszystkim w jej najbliższym otoczeniu.

Według badań OBOP „Poczucie bezpieczeństwa w najbliższej okolicy i w kraju” z 2020 roku wynika, że 85% Polaków ocenia swój kraj jako bezpieczny. Wynik ten zmniejszył się o 4 punkty, w stosunku do wyniku uzyskanego przed pandemią. Ocena ta wzrasta wraz z wiekiem badanych. Za kraj bezpieczny uważa Polskę 75% najmłodszych badanych, zaś grupa osób powyżej 55 roku życia stanowi 88%. Swoje miejsce zamieszkania jako bezpieczne ocenia 88% mieszkańców wsi i 75% mieszkańców ponad półmilionowych miast. Także w przypadku grup społeczno – zawodowych oceny te kształtują się podobnie, w granicach 89%-92%. Ocena najbliższej okolicy jako miejsca bezpiecznego i spokojnego od kilku lat utrzymuje się na wysokim poziomie, tj. 96% i dotyczy to wszystkich badanych grup. Jednocześnie 36% respondentów wyraziło obawę, że staną się ofiarami przestępstwa, a 67% do 74% zadeklarowało obawę o bezpieczeństwo najbliższych²⁴.

Podobną tendencję wykazała analiza wyników badań własnych z perspektywy stawianej w tym miejscu hipotezy, że respondenci mają świadomość zagrożeń występujących w przestrzeni lokalnej i szeroko rozumianym otoczeniu. Pomocnymi w realizacji celu badania są odpowiedzi na główne pytanie badawcze: Czy badani czują się bezpiecznie w swoim środowisku?

Badania zostały przeprowadzone drogą ankiety internetowej, którą metoda doboru celowego skierowano do osób z terenu gmin położonych na terenie Północnego Mazowsza w powiatach: ciechanowskim, pułtuskim, makowskim, legionowskim, warszawskim. Opracowana anketa zawierała 25 pytań dotyczących bezpieczeństwa indywidualnego. Badani zaznaczali odpowiedzi zgodnie z własnymi odczuciami i opiniami. W wyniku badania uzyskano 59 wypełnionych ankiet, których wyniki poddano analizie statystycznej. Do badania przystąpiło 37 kobiet

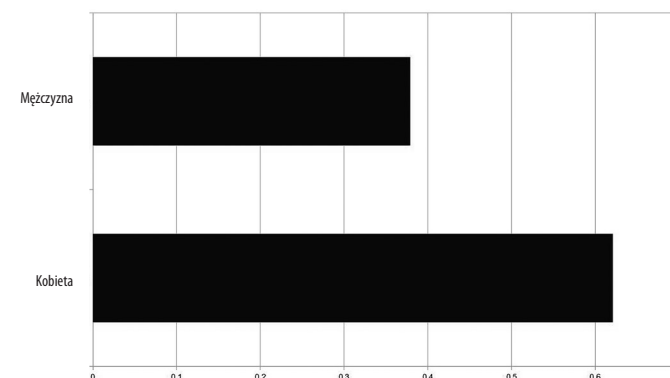
²³ R. Jakubczak, J. Flis, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2006, s.338.

²⁴ Centrum Badań Opinii Społecznej, *Poczucie bezpieczeństwa w najbliższej okolicy i w kraju*, Komunikat z Badań Nr 96/2020, ISSN 2353-5822.

i 22 mężczyzn. Jako cechy aproksymujące ogólną ocenę bezpieczeństwa indywidualnego wyodrębniono zmienne związane z płcią, wiekiem, miejscem zamieszkania, aktywnością zawodową, środowiskiem rodzinnym.

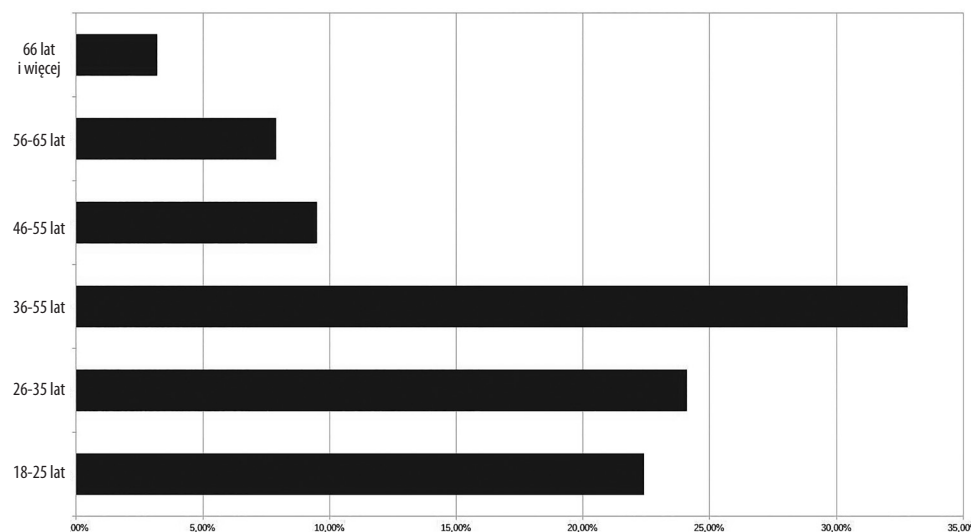
Bardziej liczną grupę badanych stanowiły kobiety. Najmłodsza grupa wiekowa stanowiła 32,8%, następnie grupa w przedziale 26 – 35 lat oraz 35 i 45 lat. Miejscem zamieszkania większości respondentów jest wieś i miasto liczące do 25 tysięcy mieszkańców.

Wykres 1. Płeć badanych



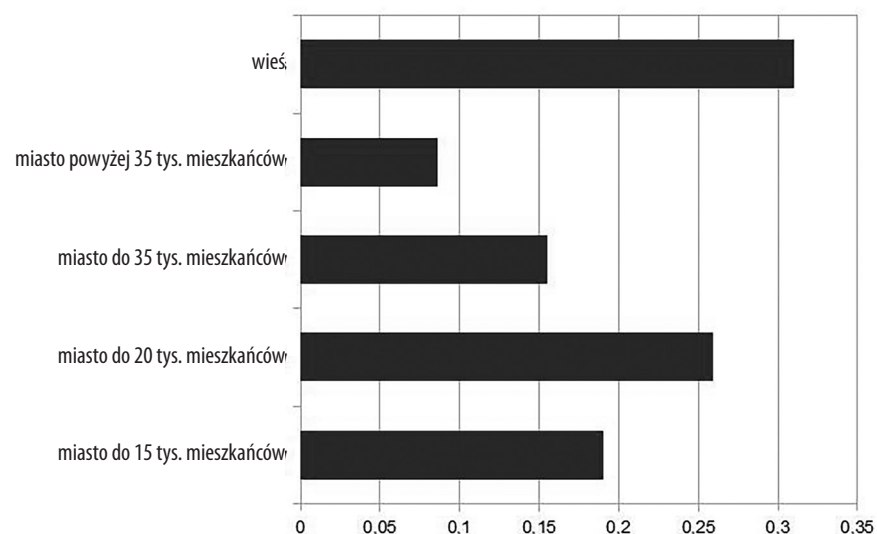
Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 2. Wiek badanych



Źródło: Opracowanie własne.

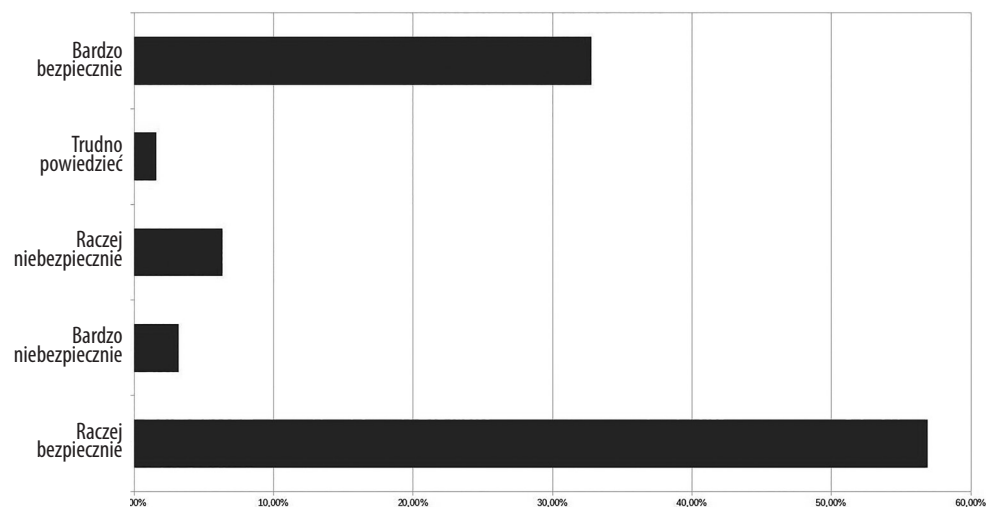
Wykres 3. Miejsce zamieszkania



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 4. Bezpieczeństwo

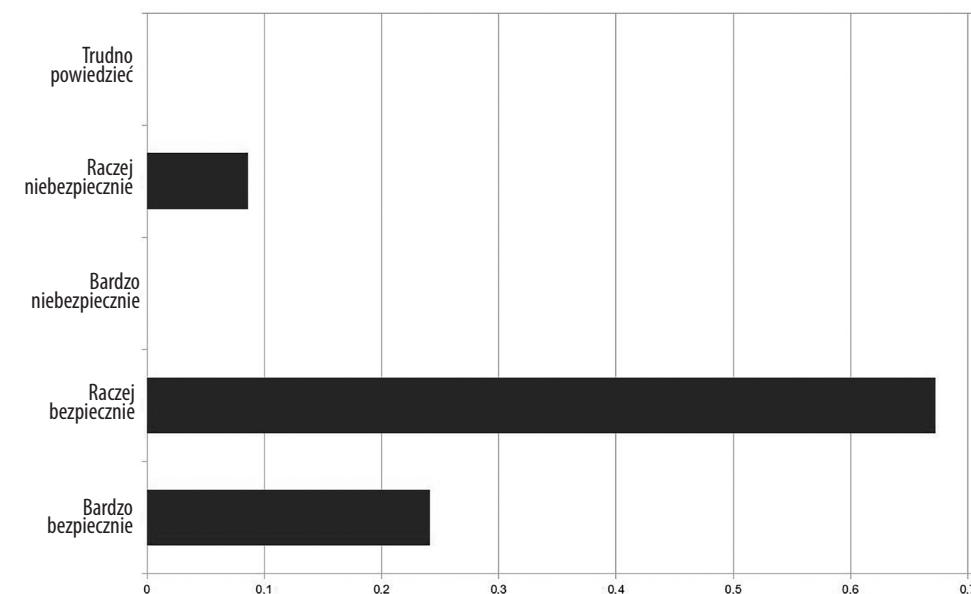
Czy czuje się Pan/Pani bezpiecznie w swoim miejscu zamieszkania?



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 5. Bezpieczeństwo w okolicy zamieszkania w miejscu zamieszkania

Czy czuje się Pan/Pani bezpiecznie w okolicy swojego miejsca zamieszkania?



Źródło: Opracowanie własne.

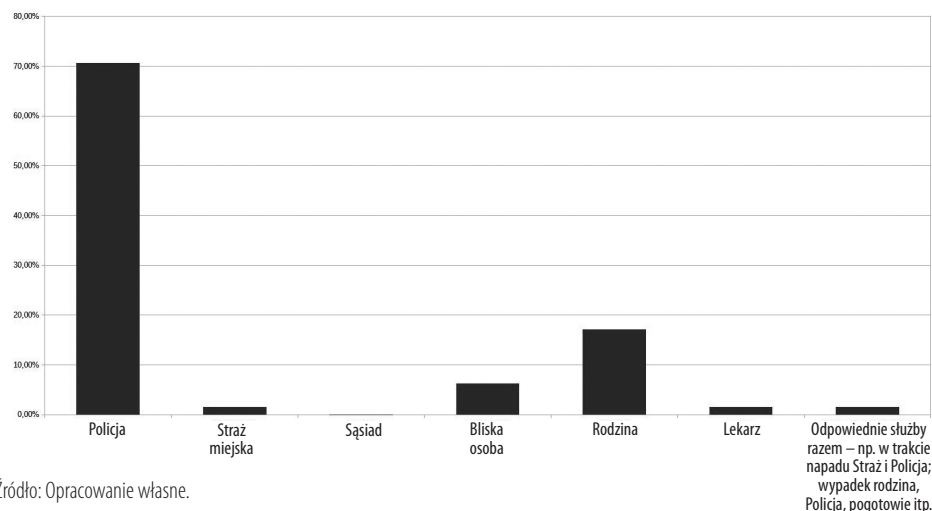
Respondenci w większości ocenili, że czują się bezpiecznie w miejscu i okolicy zamieszkania. Jednakże 8 osób nie czuje się bezpiecznie. Może to wynikać między innymi z własnych doświadczeń badanych. Podobnie większość badanych najbliższe środowisko zamieszkania oceniło jako bezpieczne. Jednocześnie 37,7% (23 osoby) stwierdziło, że w środowisku zamieszkania są miejsca niebezpieczne, zaś 15 osób jest przeciwnego zdania.

W odpowiedzi na pytanie *Na jakie niebezpieczeństwo może być narażone Pana/Pani najbliższe otoczenie?* respondenci wymienili: kradzież, wzrost zakażeń (pandemia) i przemoc. Ponadto wyrazili opinię, że do zagrożeń, których się najbardziej obawiają należy: wojna – 31,1% (19 osób), epidemia – 26,2% (16 osób), zniszczenie mienia i przemoc (5 osób).

Zdaniem badanych w sytuacji zagrożenia najszybciej może udzielić pomocy rodzina – 52,5% (32 osoby), bliska osoba – 34,4% (21 osób).

Wykres 6. Pomoc w sytuacji zagrożenia

Kto Pana/Pani zdaniem powinien pomóc?



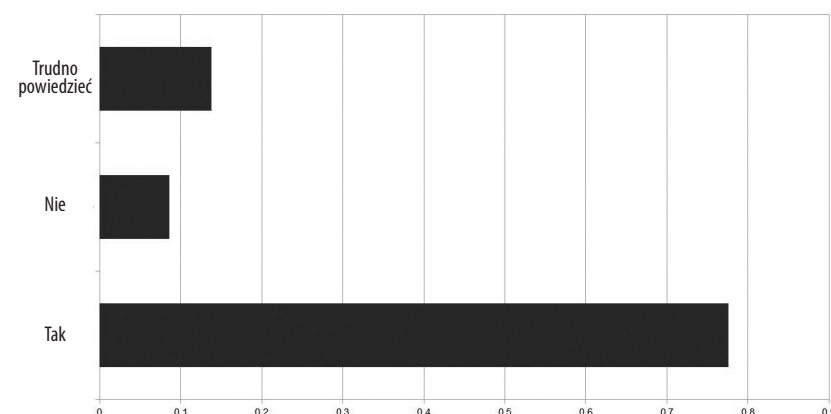
Źródło: Opracowanie własne.

W sytuacji zagrożenia zdaniem większości badanych pomocy powinna udzielać policja, rodzina i bliskie osoby. Nadto, zdaniem 21 badanych, o ich bezpieczeństwo dba władza samorządowa, a przeciwnie sądzi 20 badanych.

W odpowiedzi na pytania: *Czy w sytuacji zagrożenia zewnętrznego mieszkańcy w Pana/Pani miejscowości wiedzieliby gdzie się schronić?* oraz *Czy w Pana/Pani miejscowości są wyznaczone miejsce, w który mogą się schronić mieszkańcy, zagrożeni niebezpieczeństwem?* połowa badanych podała, że nie posiada informacji o miejscu/miejscach schronienia. 5 badanych osób odpowiedziało, że posiada taką wiedzę i miejscem schronienia mogłyby być „instytucje publiczne”.

Większość badanych osób twierdzi, że w sytuacji zdarzeń, które mają miejsce w Polsce lub w innym kraju odczuwa niepokój o swoje bezpieczeństwo, bądź o bezpieczeństwo swoich bliskich.

Wykres 7. Poczucie bezpieczeństwa w sytuacji zdarzeń, które mają miejsce w Polsce lub w innych krajach.



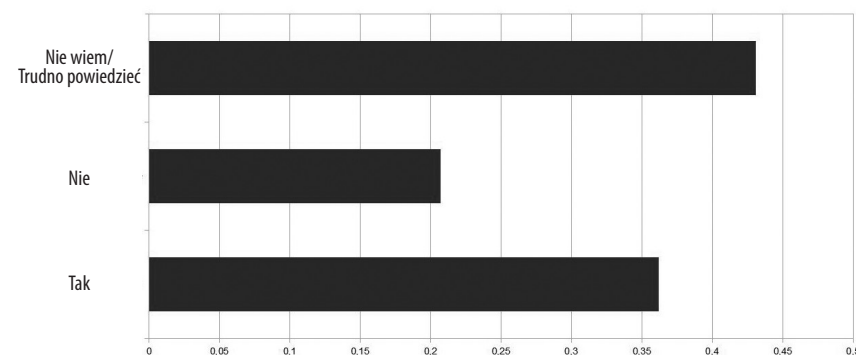
Źródło: Opracowanie własne.

Niepokój o swoje bezpieczeństwo wyraziło 77,6% ankietowanych. Podali, iż najbardziej obawiają się o bezpieczeństwo swoich dzieci – 54,3% (25 osób), rodziców – 34,8% (16 osób), dziadków – 3 osoby. 5 osób nie potwierdziło tego rodzaju odczuć i obaw. Wśród ankietowanych 9 osób uważa, że w innych miejscowościach jest bezpieczniej niż w ich miejscu zamieszkania. Tymczasem 39,3% (24 osoby) badanych sądzi, że tak nie jest, a 50,8% (31 osób) jest przeciwnego zdania.

Zbliżone opinie badani wyrazili w odpowiedziach na pytania: *Czy uważa Pan/Pani, że w innych krajach jest bezpieczniej niż Polsce?*, *Czy uważa Pan/Pani, że w innych krajach mieszkańcy mają lepiej zapewniane poczucie bezpieczeństwa?*

Wykres 8. Ocena bezpieczeństwa w Polsce i w innych krajach

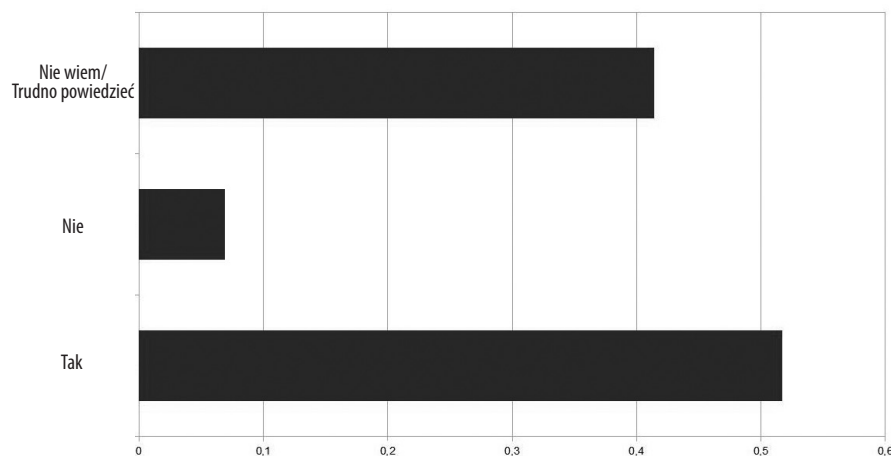
Czy uważa Pan/Pani, że w innych krajach jest bezpieczniej niż w Polsce?



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 9. Ocena bezpieczeństwa w Polsce i w innych krajach

Czy uważa Pan/Pani, że w innych krajach mieszkańcy mają lepiej zapewniane poczucie bezpieczeństwa?



Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie danych zobrazowanych na powyższych wykresach widać wyraźnie, że w odpowiedzi na pytania wśród ankietowanych dominuje brak zdania. Twierdząc o wyższym poziomie bezpieczeństwa w innych krajach wypowiedziało się 36,2%, i że w innych krajach mieszkańcy mają lepiej zapewniane poczucie bezpieczeństwa stwierdziło 41,4% ankietowanych. Za najbardziej bezpieczne kraje ankietowani uznali Niemcy i Szwajcarię.

Postrzeganie bezpieczeństwa w wymiarze indywidualnym kierunkuje uwagę na wyrażane przez jednostkę opinie i odczucia. Zawierają one subiektywne i obiektywne składowe indywidualnego bezpieczeństwa bądź zagrożenia. Deklarowane przez jednostkę oceny własnych predyspozycji i możliwości dotyczą sytuacji społecznej, w której jednostka się znajduje, odczuwanego stopnia przynależności do danej grupy społecznej oraz poziomu rozumienia zdarzeń społecznych wraz z ich konsekwencjami. Sposób oceny własnego bezpieczeństwa warunkowany jest także posiadanym zasobem rzetelnych informacji.

Przeprowadzone badanie oceny indywidualnego bezpieczeństwa w środowisku swojego zamieszkania wykazało, że ankietowani czują się bezpiecznie, mają dobrze rozpoznane lokalne zagrożenia i wiedzą kto może udzielić im pomocy. Podkreślają w szczególności zagrożenie jakim jest obecna pandemia COVI-19 i głównie z tego powodu obawiają się o swoje bezpieczeństwo i swoich bliskich. Obawa badanych o rodzinę oznacza jednak brak poczucia bezpieczeństwa w tej sferze, ponieważ wyraża ryzyko utraty czegoś cennego.

Przekazy medialne wywołują u badanych niepokój skoncentrowany głównie na zagrożeniu jakim jest wojna. Być może przyczyną są tradycyjne schematy myślowe, a tego rodzaju niepokój kształtuje poczucie bezpieczeństwa w skali kraju. Można sądzić, że wyrażone oceny i opinie są kształtowane pod wpływem przekazów medialnych. Mały zakres wiedzy o zachowaniach w sytuacjach zagrożenia wskazuje na potrzebę edukacji w zakresie bezpieczeństwa w przestrzeni lokalnej, jak również prowadzenia dalszych badań.

BIBLIOGRAFIA:

1. M. Bednarska, *Bezpieczeństwo w życiu współczesnego człowieka [w:] Bezpieczeństwo publiczne u progu XXI wieku*, red. A. Żukiewicz, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
2. *Human Development Report 1994*, United Nations Development Programme (UNDP), Oxford University Press, New York-Oxford 1994.
3. S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*,
4. https://www.google.com/search?q=gov.pl%2Fportal%2Fpl%2F577%2F2630%2Fzaktualizowano_10_stycznia_2011_r.html+II+2011+%2F+18+BEZPIECZE%C5%83STWO+NARODOWE+19&oq=gov.pl%2Fportal%2Fpl%2F577%2F2630%2Fzaktualizowano_10_stycznia_2011_r.html+II+2011+%2F+18+BEZPIECZE%C5%83STWO+NARODOWE+19&aqs=chrome..69i57j69i58.1556j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8; dostęp: 10.11.2021.
5. P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, <https://www.google.com/search?q=W+poszukiwaniu+uniwersalnej+definicji+bezpiecze%C5%84stwa+...https%3A%2F%2Fwww.abw.gov.pl+%E2%80%BA+download+%E2%80%BA+Maje&sourceid=chrome&ie=UTF-8>; dostęp: 14.12.2021.
6. E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Akademia Obrony Narodowej 5831/01, Warszawa 2007, s. 11.
7. M. Plecka, *Personalny wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 2, T. 35, 2014 r. za: Human Development Report 1994, United Nations Development Programme (UNDP), Oxford University Press, New York-Oxford 1994.
8. T. Serafin, S. Poroszkowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011, s. 32.
9. K. Sikorski, *Państwo a bezpieczeństwo człowieka w XXI wieku. Globalne zagrożenia i wyzwania, 25 lat Human Security*, [w:] B. Galwas, P. Kozłowski,

- K. Prandecki (red.), Czy świat należy urządzić inaczej. Schyłek i początek, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN, Warszawa 2019,
10. <https://publikacje.pan.pl/dlibra/results?action=AdvancedSearchAction&type=-3&val1=JournalTitle:%22Czy+%C5%9Bwiat+nale%C5%BCy+urz%C4%85dzi%C4%87+inaczej.+Schy%C5%82ek+i+pocz%C4%85tek%22>, dostęp: 22.12.2021.
11. J. Szmyd, *Poczucie bezpieczeństwa jako wartość społeczna, etyczna i egzystencjalna. rozważania podstawowe*, Państwo i Społeczeństwo 2014 (XIV) nr 2, s. 10-11, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.mhp-e019d5bf-32bc-40cf-85a7-baac56f7062d>; dostęp: 10.12.2021.
12. J. Zaborowski, *Prawne środki zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1997 za: A. Warmiński, Instytucjonalizacja ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w okresie transformacji ustrojowej, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczo- Humanistycznego, Siedlce, 2011.
13. W. Załoga, *Uwarunkowania bezpieczeństwa w rozwoju społeczności*, [w:] Studia Bezpieczeństwa Narodowego, Nr1/2016 vol. 10, s. 15, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa 2016.
14. B. Zdrodowski, *Istota bezpieczeństwa państwa*, Studia de Securitate 9(3) (2019), <https://www.google.com/search?q=Istota+bezpiecze%C5%84stwa+pa%C5%84stwa+-+Studia+de+securitatehttps%3A%2F%2Fstudiadesecuritate.up.krakow.pl&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, dostęp:10.12.2021.
15. A. Wolski, *Bezpieczeństwo personalne na gruncie społeczności lokalnej*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania Ochroną Pracy w Katowicach Nr 1(14)/2018.
16. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, 1834).

dr inż. Ireneusz ŻUCHOWSKI
mgr Michał DĄBROWSKI

Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży

SYSTEM MOTYWACYJNY W PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ A STAN BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO

Abstrakt: Motywacja pracowników jest ważnym elementem kształtowania efektywnej organizacji. W pracy w części teoretycznej omówiono wybrane modele i teorie motywacji. W części badawczej omówiono wyniki badań przeprowadzonych w jednej z komend Straży Pożarnej. Wyniki badań wskazują, na pozytywną ocenę systemu montowania w opinii respondentów.

Abstract: Employee motivation is an important element in shaping an effective organisation. The theoretical part of the paper discusses selected models and theories of motivation. In the research part the results of a study carried out in one of the fire brigade headquarters are discussed. The results of the research indicate a positive assessment of the assembly system in the opinion of the respondents.

Wstęp

Motywacja pracowników do pracy od wielu lat stanowi istotny problem w działaniach wielu firm i organizacji z uwagi na fakt, iż człowiek jako indywidualna jednostka posiada pewne oczekiwania co do swojej osoby i nie zawsze te same rzeczy zmotywują jego i pozostałych pracowników w takim samym stopniu. Wynika to z tego, iż jednego pracownika bardziej motywują czynniki finansowe w formie odpowiedniego wynagrodzenia, premii czy też nagród pieniężnych, zaś innego pracownika pozapłacowe czynniki motywacyjne w formie, np. awansu, otrzymania pochwały od przełożonego, dodatkowych dni urlopu, możliwości rozwoju i kształ-

cenia się oraz elastycznego podejścia do pracownika. Dlatego też każdy pracodawca musi opracować i wdrożyć taki system motywacyjny, aby był on dopasowany do pracownika i spełniał jego oczekiwania. Zatem osoby pełniące funkcje kierownicze stają przed wyzwaniem odpowiedniego zmotywowania swoich podwładnych, aby efektywniej wykonywali oni swoje obowiązki zawodowe i byli odpowiednio zaangażowani w realizowane i powierzone im do wykonania zadania.

Zrozumienie potrzeb pracowników i czynników motywacyjnych jest kluczowe w projektowaniu i stosowaniu efektywnej i skutecznej strategii motywacyjnej. Jednak znaczenie tych czynników różni się w zależności od pracownika ze względu na liczne zmiennych, takie jak: demograficzne, związane z karierą zawodową, kulturowe, zawodowe, i ekonomiczne¹.

Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, iż funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej powinni być bardziej zmotywowani do pracy niż przysłowiowi zwykli pracownicy z uwagi na fakt, iż muszą oni w swojej pracy niejednokrotnie ratować ludzkie życie nie patrząc na to czy narażają własne życie. Stają oni wówczas w obliczu różnych wyzwań i nie mogą się zawahać, gdyż ludzkie życie jest dla nich najważniejsze. Ponadto pracownicy Państwowej Straży Pożarnej stanowią formację, która stoi na czele obrony cywilnej kraju i w związku z tym muszą być wyszkoleni i gotowi do poświęceń.

Motywacja i motywy podejmowania pracy

Motywacja jest bardzo różnie interpretowana i w rozmaity sposób ujmowana. Zazwyczaj rozumie się ją jako ogół motywów, dzięki którym człowiek w określony sposób się zachowuje, czyli innymi słowy jest to stan gotowości każdego człowieka do rozpoczęcia pewnego działania². Motywacja oznacza taki mechanizm psychologiczny, dzięki któremu człowiek ma siłę do działania. To od niej uzależniona jest wytrwałość i intensywność wysiłków dążących do osiągnięcia wyznaczonego celu. Jest to taki proces, którego skutkiem jest pobudzenie i ukierunkowanie aktywności człowieka. W związku z tym u jednych ludzi powoduje ona większą motywację np. do pracy, a u innych do uprawiania określonej dyscypliny sportu³.

W teorii zarządzania motywacja definiowana jest jako czynnik określający kierunek, poziom i trwałość podejmowanych w każdej pracy wysiłków⁴. W literatu-

¹ Najjar D., Fares P., *Managerial Motivational Practices and Motivational Differences between Blue- and White-Collar Employees: Application of Maslow's Theory*, International Journal of Innovation, Management and Technology, Vol. 8, No. 2, April 2017, s. 81

² W. Kozłowski, *Zarządzanie motywacją pracowników*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 7.

³ M. Kostera, S. Kownacki, A. Szumski, *Zachowania organizacyjne: motywacja, przywództwo, kultura organizacyjna*, (w:) A. Koźmiński, W. Piotrkowski (red.), *Zarządzanie: teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2007, s. 315.

⁴ J.R. Schermerhorn, *Zarządzanie – kluczowe koncepcje*, PWE, Warszawa 2008, s. 259.

rze przedmiotu określana jest ona jako ogół motywów wpływających na podjęcie przez człowieka decyzji o rozpoczęciu pewnego zachowania, ukierunkowania go i podtrzymania⁵. Motywacja definiowana jest także jako zachowanie, które jest ukierunkowane na określony cel. Jest to zbiór sił powodujących to, że ludzie zachowują się w określony sposób⁶. Oznacza to, że człowiek jest w taki sposób motywowany, aby wyznaczony sposób postępowania doprowadził do osiągnięcia wyznaczonego celu w postaci podwyżki pensji, czy też awansu zawodowego⁷. Innymi słowy jest to psychologiczny mechanizm, w wyniku którego człowiek dąży do realizacji zaplanowanego celu działania⁸. Zapewne do osiągnięcia zamierzonych celów, konieczna jest wysoka motywacja, która przekłada się na osiąganie wyznaczonych celów, otwartość i umiejętność elastycznego reagowania na zmiany, planowanie swoich działań i ustalanie sobie priorytetów⁹. A zatem jest to stan gotowości człowieka do podjęcia określonego działania¹⁰.

Motywacja określana jest również jako niezaspokojone pragnienie, którego nie można oddzielić od motywacji, gdyż są tak samo silne. Rozróżnia się trzy poziomy motywacji, a mianowicie¹¹:

- podporządkowanie – pracownik bezwzględnie wykonuje narzucone przez przełożonego zadania, jak gdyby nie był w stanie samodzielnie myśleć i ich wykonywać, a tym samym nie posiadał jakichkolwiek uzdolnień;
- wyznaczenie celu, poprzez co pracownik będzie pragnął go osiągnąć, gdyż będzie wiedział jakie będzie miał z tego tytułu korzyści;
- zaangażowanie – pracownik realizację wyznaczonego celu uważa za własny cel, gdyż sądzi, iż jest jedyną osobą, dla której zlecono zrealizowanie określonego zadania.

Motywacja interpretowana jest także jako siła motoryczna zachowań i działań ludzkich. Stanowi ona jeden z najważniejszych i niezbędnych czynników w wyniku których następuje zwiększenie efektywności pracy¹². Zidentyfikowanie pracowniczego motywacji jest niezwykle trudne, gdyż każdy pracownik posiada inne motywy pracy, np. dla niektórych pracowników ważny jest aspekt finansowych, dla innych potrzeba osiągnięć, a jeszcze dla innych chęć zadowolenia z pracy i otrzymywane pochwały. W związku z tym system motywacyjny powinien oferować bardzo

⁵ J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1997, s. 358.

⁶ R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2004, s. 488.

⁷ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wolters Kluwer Business, Kraków 2007, s. 211.

⁸ J. Penc, *Motywowanie w zarządzaniu*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 136.

⁹ P. Cabała, *Zarządzanie portfelem projektów w organizacji. Koncepcja i kierunki badań*, Wydawnictwo Miles.pl, Kraków 2018, s. 71-72.

¹⁰ J.E. Karney, *Psycho pedagogika pracy. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2007, s. 244.

¹¹ M.W. Kopertyńska, *Motywowanie pracowników – teoria i praktyka*, Placet, Warszawa 2008, s. 19.

¹² C. Sikorski, *Motywacja jako wymiana – modele relacji między pracownikiem a organizacją*, Difin, Warszawa 2004, s. 14.

szeroki zakres rozwiązań, które są odpowiednio dostosowane do różnych potrzeb pracowników, gdyż poznanie samej motywacji i kształtujących ją czynników powoduje, iż podejmowane są skuteczne i świadome działania powodujące wzrost wydajności pracy¹³. Wewnętrzna motywacja nie tylko zapewnia wyższą wydajność, lecz na dodatek gwarantuje wyższe korzyści osobiste związane z witalnością, samooceną i pomyślnością¹⁴.

Niezwykle ważny jest stopień motywacji, gdyż zbyt słaba motywacja nie przynosi zamierzonych efektów, zaś zbyt silna motywacja może przyczyniać się do sparaliżowania działania w wyniku zbyt nadmiernego emocjonalnego napięcia¹⁵. W związku z tym można stwierdzić, iż najkorzystniejsza jest średnia motywacja, w wyniku której człowiek osiąga najlepsze efekty pracy i najsukuteczniej rozwiązuje wszelkie problemy¹⁶.

Motywacja do pracy ma różny charakter, bowiem ludzie motywowani są do pracy z jednej strony poprzez pochwały, awanse i płace, a z drugiej strony poprzez spełnienie swoich oczekiwań i zaspokajanie swoich potrzeb. W wyniku tego wyróżnia się motywację zewnętrzną i motywację wewnętrzną. Motywacja zewnętrzna występuje w formie nagród w postaci pochwały, awansu lub podwyżki pensji oraz w formie kar w postaci słów krytyki, wstrzymania wypłaty wynagrodzenia lub działań dyscyplinarnych. Z kolei motywacja wewnętrzna występuje w formie bodźców pojawiających się samoczynnie wskutek których ludzie zachowują się w konkretny sposób. Bodźcami tymi są: swoboda działania, ciążąca na pracowniku odpowiedzialność, możliwość awansu lub możliwość rozwoju i wykorzystania posiadanych umiejętności¹⁷. Motywowanie w sensie ogólnym to zestaw sił, które to sprawiają, iż ludzie zachowują się w określony sposób. Jest to świadome oraz celowe oddziaływanie na ludzi zgodnie z kierunkiem wytyczonym przez osobę (podmiot) motywujący¹⁸.

Humanizacja pracy, zwiększenie przestrzeni dla rozwoju osobowości i samo-realizacji, modyfikowanie wzorów zachowania pracowników i podwyższanie wydajności pracy oraz gotowość do wprowadzenia zmian, akceptowanie przez pracowników nowych technik pracy i zwiększenie motywacji – to główne zadania tego procesu motywowania¹⁹.

¹³ M. Juchnowicz, *Motywowanie w toku pracy*, (w:) A. Sajkiewicz (red.), *Zasoby ludzkie w firmie*, Poltext, Warszawa 2000, s. 199.

¹⁴ L. Bock, *Work Rules! Insights from Inside Google That Will Transform How You Live and Lead*, Copyright 2015, s. 17-18.

¹⁵ L. Koziół, *Motywacja w pracy – determinanty ekonomiczno-organizacyjne*, PWN, Warszawa-Kraków 2002, s. 28.

¹⁶ A. Pietroń-Pyszczyk, *Motywowanie pracowników – wskazówki dla menedżerów*, Wydawnictwo Marina, Wrocław 2007, s. 16.

¹⁷ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2001, s. 109.

¹⁸ J. Zielińska, *Motywowanie do pracy. Na przykładzie samodzielnego publicznego szpitala klinicznego nr 1 we Wrocławiu*, Wydawnictwo Magister.pl, Wrocław 2010, s. 9.

¹⁹ J. Kuźma, *Scholiologia: Zarys koncepcji ogólnej nauki o szkole*, Wydawnictwo Impuls, Kraków 2018, s. 107.

Z reguły motywację pobudza się w dwojaki sposób, a mianowicie poprzez tworzenie lepszych warunków realizacji wyznaczonych celów dzięki zastosowaniu dodatnich motywacyjnych bodźców lub poprzez zastosowanie negatywnych motywacyjnych bodźców, które zagrażają temu, co pracownik już osiągnął. W związku z tym rozróżnia się motywację pozytywną i negatywną. Motywacja pozytywna opiera się na stwarzaniu pracownikowi możliwości lepszego rozwoju, a także osiągnięcia jego celów w miarę realizacji oczekiwań pracodawcy, tj. zdobycia wyższego stanowiska pracy, wyższych zarobków czy też większej samodzielności w podejmowaniu różnych decyzji. Zaś motywacja negatywna bazuje na strachu pobudzającym do pracy poprzez stwarzanie poczucia zagrożenia w formie np. obniżenia uznania, przesunięcia na niższe stanowisko pracy o mniejszym prestiżu, zagrożenia naganą lub w razie źle wykonanego zadania groźby utraty części zarobków²⁰.

Modele i teorie motywacji i motywowania

Wraz ze zmianą poglądów i stosunków do kwestii motywowania i tym samym zarządzania przeobrażeniom uległy modele podejścia do motywacji, gdyż zmieniły się one od tradycyjnego podejścia poprzez podejście od strony stosunków współdziałania, czyli stosunków międzyludzkich, aż do modelu zasobów ludzkich.

Pierwszy model motywacji, czyli model tradycyjny ma związek ze szkołą naukowej organizacji i z osobą F.W. Taylora, który zachęcał do używania bodźcowego systemu płac, ponadto twierdził on, iż to właśnie kierownictwo posiada znacznie większą wiedzę odnośnie organizacji pracy na konkretnych stanowiskach pracy aniżeli sami robotnicy. Jego zdaniem pieniądź stanowi główną siłę motywującą do pracy²¹. Pomysłodawcy tego modelu byli przekonani, że ludzie dla których ważne są korzyści finansowe znacznie dokładniej zrealizują polecenia kierownictwa, a także podejmą się każdej pracy, w wyniku której zwiększą się ich dochody. Z uwagi na fakt, iż dla pracowników czynnik pieniężny jest znacznie ważniejszy niż wykonywanie samej pracy, to sądzono, iż ludzie za odpowiednie wynagrodzenie będą w stanie zrealizować każde zadanie i powierzoną pracę²². Ponadto uważano, że w celu uzyskania wysokiej efektywności pracy powierzone do wykonania zadania muszą być proste do zrealizowania, zaś przeprowadzana kontrola powinna być zewnętrznie ustalona i dokładna. Wszyscy zwolennicy tradycyjnego modelu motywacji rolę wynagrodzenia pieniężnego postrzegali bardzo wąsko, nie dostrzegając innych bodźców pobudzających motywację²³.

²⁰ L. Koziół, *Motywacja w pracy...*, op. cit., s. 29.

²¹ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania...*, op. cit., s. 520.

²² Cz. Zając, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2007, s. 118.

²³ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania...*, op. cit., s. 520.

Z uwagi na fakt, iż w praktyce nie sprawdziły się wszystkie motywacyjne założenia tradycyjnego modelu i nastąpił wzrost zainteresowania w organizacji ludzkim aspektem powstała nowa koncepcja zarządzania i model stosunków międzyludzkich, który wywodził się z prac E. Mayo i jego współpracowników przeprowadzających doświadczenia w zakładach Western Electric. Głosiciele tego podejścia podkreślali rolę, jaką odgrywają procesy społeczne w środowisku pracy. Ich zdaniem pracownik odczuwa potrzebę bycia kimś ważnym oraz użytecznym i te potrzeby są znacznie ważniejsze dla samej motywacji aniżeli otrzymywane pieniądze. Według nich pracownikom powinno się stworzyć takie warunki pracy, w których będą oni czuli się docenieni i pozwolić im na większą samodzielność w wykonywaniu obowiązków zawodowych, aby posiadali oni swobodę podejmowania decyzji odnośnie ich stanowisk pracy²⁴. Wadą tego modelu jest to, iż w tej koncepcji nie zwrócono uwagi na wszystkie czynniki kształtujące wydajność pracy, między innymi kulturę organizacyjną, strukturę organizacyjną oraz poziom płac.

Z kolei w trzecim modelu zasobów ludzkich wszyscy pracownicy są zdolni do prawdziwego udziału w firmie, a nie tylko pozornego i posiadają potrzebę uczestnictwa w danej organizacji. Do zadań kierownictwa należy zachęcać do współuczestnictwa i tworzenia środowiska pracy pozwalającego całkowicie wykorzystać dostępną siłę roboczą. Model ten zakłada, że pracownicy bardzo często poszukują w pracy różnych celów oraz mają do zaoferowania przeróżne możliwości. Ponadto do zadań menedżerów należy w taki sposób zbudować system motywacyjny, aby oparty był on na podmiotowym traktowaniu pracowników²⁵.

Jak wynika z przedstawionych modeli motywacji do pracy koncepcje motywacji do pracy powinny uwzględniać indywidualne podejścia, a zatem brać pod uwagę potrzeby i procesy tworzone w danym przedsiębiorstwie, a nie jedynie tylko przyjęte teoretyczne założenia, na których dany model się opiera. Przeprowadzane liczne badania i różnego rodzaju teoretyczne opracowania nie przysłużyły się do sformułowania jednej uniwersalnej teorii motywacji. Dlatego też w literaturze przedmiotu można znaleźć wiele różnych teorii motywacji, a mianowicie teorię zarządzania, teorię treści, teorię potrzeb, teorię ERG, teorię F. Herzberga, teorię procesu, teorię oczekiwań, teorię sprawiedliwości i teorię wzmocnień²⁶.

W teorii zarządzania wyróżnia się trzy podstawowe spojrzenia na motywację, a mianowicie²⁷:

- teorii treści, które zwracają uwagę na znaczenie wewnętrznych czynników przyczyniających się do tego, iż człowiek zachowuje się w konkretny sposób;
- teorii procesu, które precyzują przez jakie cele i w jaki sposób człowiek jest motywowany;

²⁴ M. Juchnowicz, *Motywowanie w toku...*, op. cit., s. 208.

²⁵ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania...*, op. cit., s. 520.

²⁶ J. Penc, *Nowoczesne kierowanie ludźmi. Wywieranie wpływu i współdziałanie w organizacji*, Difin, Warszawa 2007, s. 191.

²⁷ J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1997, s. 363.

- teorii wzmocnienia, które ukazują w jaki sposób konsekwencje wcześniejszych działań mają wpływ na zachowania w przyszłości w regularnym procesie uczenia się jednostki.

Twórcy teorii treści próbowali znaleźć odpowiedź na pytanie: Co pobudza ludzi do różnorodnych form aktywności? Jakie potrzeby dzięki pracy zawodowej pragną ludzie realizować? Główne założenie omawianej teorii stanowią zatem różne potrzeby, które zamierzają ludzie zaspokoić, zaś praca zawodowa to im umożliwia²⁸. W związku z tym wyróżnia się hierarchię potrzeb A. Masłowa, teorię potrzeb C.P. Alderfera, inaczej nazywaną teorią ERG oraz dwuczynnikową teorię potrzeb F. Herzberga²⁹.

Najbardziej popularną teorią motywacyjną, która powszechnie wykorzystywana jest w praktyce, jest teoria potrzeb A. Masłowa. Przedstawia ona motywację człowieka w formie pięciu potrzeb³⁰ tworzących piramidę, gdzie na samym dole znajdują się podstawowe potrzeby, zaś na samej górze potrzeby najwyższego rzędu. A. Masłow wyszczególnił³¹:

- potrzeby fizjologiczne, czyli biologiczne potrzeby człowieka, pożywienie i schronienie;
- potrzebę bezpieczeństwa, czyli zabezpieczenie przed chorobą, niezdolnością do pracy i bezrobociem;
- potrzebę przynależności, czyli akceptacji, miłości, przyjaźni i przynależności do grupy;
- potrzebę szacunku, czyli sukcesu, uznania, szacunku i prestiżu;
- potrzebę samorealizacji, czyli rozwijania siebie, swoich talentów, zdolności, zainteresowań i rozwoju duchowego.

Masłow był przekonany, iż niemalże każdy człowiek zawsze pragnie tego, czego nie posiada. Dlatego też niezaspokojone potrzeby motywują go do pracy, zaś potrzeby już zaspokojone nie zachęcają go do podjęcia aktywności. W związku z tym potrzeby przedstawione na powyższej rycinie powinny być zaspokajane według zaprezentowanej kolejności, gdyż kiedy zaspokojone zostaną podstawowe potrzeby, to w dalszej kolejności realizowane są potrzeby wyższego rzędu z uwagi na fakt, iż kiedy człowiek odczuwa głód, to nie wówczas nie zabiega o zaspokojenie potrzeby samorealizacji³². Z uwagi na fakt, iż zdarza się, że u pracowników nie zawsze występuje pięć poziomów hierarchii ludzkich potrzeb A. Masłowa i niekiedy ich kolejność jest inna niż zaproponowana przez Masłowa, to teoria potrzeb A. Masłowa posiada pewne mankamenty³³.

²⁸ Z. Sekuła, *Motywowanie do pracy, teoria i instrumenty*, PWE, Warszawa 2008, s. 18.

²⁹ A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi: strategie – procesy – metody*, PWE, Warszawa 2007, s. 204.

³⁰ Sarda M., Deshpande B., Deo S., Karanjkar R., *A Comparative Study on Maslow's Theory and Indian Ashrama System*, International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering (IJITEE), Volume-8 Issue-2, December 2018 s. 48.

³¹ M.W. Kopertyńska, *Motywowanie pracowników...*, op. cit., s. 22.

³² W. Bańka, *Operacyjne kierowanie pracownikami w organizacjach*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 211.

³³ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania...*, op. cit., s. 523.

W związku z występującymi słabościami hierarchii potrzeb A. Masłowa została stworzona przez C.P. Alderfera nowa, zmodyfikowana hierarchia potrzeb, nazywana potocznie teorią ERG, w której zostały wyszczególnione trzy grupy potrzeb ludzkich, a mianowicie³⁴:

- potrzeba egzystencji, która dotyczy materialnych i fizjologicznych warunków niezbędnych do życia i tym samym odpowiada potrzebom fizjologicznym i bezpieczeństwa umiejscowionych w hierarchii potrzeb Masłowa;
- potrzeby wiążące ludzi, innymi słowy potrzeby integrujące, które mają związek z pragnieniami i w wyniku realizacji których zostaną zapewnione poprawne międzyludzkie relacje – odpowiadają one potrzebom przynależności i szacunku Masłowa;
- potrzeby rozwoju, które mają związek z wzbogacaniem osobowości i wzrostem kompetencji w życiu zawodowym i prywatnym – odpowiadają one potrzebom samorealizacji w teorii Masłowa.

Według teorii ERG zrealizowanie potrzeb niższego rzędu nie stanowi niezbędnego warunku pojawienia się potrzeb wyższego rzędu. Ponadto ludzkie działanie może wywołać jednocześnie kilka rodzajów potrzeb i w sytuacji, jeśli konkretna potrzeba nie będzie zaspokojona, to wówczas człowiek będzie niezadowolony i zechce na niższy poziom w celu poszukiwania sposobu zaspokojenia potrzeb znajdujących się na niższym rzędzie.

Do potrzeb nawiązuje także teoria F. Herzberga, zwana teorią dwuczynnikową³⁵. Zdaniem Herzberga występujące w miejscu pracy rozmaite czynniki powodują zadowolenie bądź niezadowolenie z wykonywanej pracy. Czynniki wywołującymi zadowolenie są motywatory w formie uznania za wysiłek i wielkości ponoszonej odpowiedzialności, natomiast czynniki higieny w formie wielkości wynagrodzenia, stylu kierowania czy też polityki firmy stanowią czynniki, które powodują niezadowolenie z pracy i demotywują pracowników do pracy³⁶. Teoria potrzeb Herzberga skupia się na wewnętrznych właściwościach pracy stanowiących czynniki motywujące. W związku z tym proponuje wzbogacać pracę poprzez odgrywanie przez pracownika większej roli w planowaniu, wykonywaniu i ocenianiu własnej pracy³⁷.

Z kolei teorii procesu odnoszą się do sposobu powstawania motywacji i skupiają się na wyjaśnieniu dlaczego ludzie dokonują wyboru pewnych wariantów zachowań w celu zaspokojenia swoich potrzeb oraz w jaki sposób oceniają swoje zadowolenie po zrealizowaniu wyznaczonego celu. Wśród teorii procesu wyróżnia się teorię oczekiwań i teorię sprawiedliwości³⁸.

³⁴ O. Lundy, A. Cowling, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2001, s. 148.

³⁵ M. Kazuś, M.T. Fierek, *System motywacji w miejscu zatrudnienia*, Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej, Tom 22, 2019, s. 185

³⁶ L. Kozioł, *Motywacja w pracy...*, op. cit., s. 43.

³⁷ W. Bańka, *Operacyjne kierowanie pracownikami...*, op. cit., s. 212.

³⁸ Cz. Zając, *Zarządzanie zasobami...*, op. cit., s. 124.

Zgodnie z teorią oczekiwań motywacja uzależniona jest od dwóch czynników, a mianowicie od silnego pragnienia czegoś przez człowieka oraz od oczekiwanej możliwości zaspokojenia tego pragnienia³⁹. V. Vroom sformułował cztery założenia, które znajdują się u podstaw zachowań ludzi w miejscu pracy, a mianowicie⁴⁰:

- zachowania człowieka wynikają ze świadomych decyzji
- zachowanie jest określone poprzez połączenie czynników występujących w środowisku człowieka i u niego samego;
- ludzie posiadają różne potrzeby, pragnienia i cele;
- wybór konkretnego zachowania jest uzależniony od oczekiwań uzyskania upragnionego efektu tego zachowania.

Teoria ta pokazuje, że motywacja wymaga włożenia wysiłku, który w połączeniu ze zdolnościami i możliwościami człowieka, a także znajdującymi się w otoczeniu czynnikami przyczynia się do uzyskania sukcesów w pracy. Teorię oczekiwań rozwinęli E. Lawler i L.W. Porter, którzy uważają, iż osiągnięcia w pracy i zadowolenie z wykonywanej pracy mogą być związane ze sobą. Jednakże wyższe sukcesy powodują większe zadowolenie⁴¹.

Teoria sprawiedliwości została sformułowana przez J.S. Adamsa, który twierdził, iż podstawowym czynnikiem motywacji wydajności i zadowolenia z wykonywanej pracy jest indywidualna ocena przez pracownika słuszności dostania nagrody. W teorii Adamsa sprawiedliwość oznacza przekonanie, że każdy pracownik traktowany jest w taki sam sposób jak pozostałe osoby w organizacji, które znajdują się w identycznej sytuacji jak oni sami, bowiem cechą natury ludzkiej jest porównywanie siebie z innymi osobami⁴².

Natomiast teoria wzmocnienia, nazywana inaczej teorią uczenia się lub teorią modyfikacji zachowań polega na ukazywaniu w jaki sposób rezultat wcześniejszego działania ludzi wpłynął na ich zachowania w przyszłości w regularnym procesie uczenia się. Przedstawicielem tej teorii był B.F. Skinner, który uważał, iż to właśnie środowisko, a w szczególności czynniki wzmacniające, czyli rezultaty poprzednich zachowań kształtują zachowanie człowieka. W wyniku uczenia się rezultaty wcześniejszych zachowań mają wpływ na postępowanie człowieka w przyszłości. Według teorii Skinera ludzie powielają działania, które stanowiły źródło przyjemnych doznań i przyniosły im sukces, zaś unikają tych działań, które kojarzą się im z przykrością i przyniosły niepowodzenie⁴³.

Wszystkie zaprezentowane teorie motywacji dostarczają niezbędnych informacji dotyczących czynników nakłaniających ludzi do działania.

³⁹ J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1999, s. 441.

⁴⁰ Cz. Zając, *Zarządzanie zasobami...*, op. cit., s. 125.

⁴¹ L. Kozioł, *Motywacja w pracy...*, op. cit., s. 47.

⁴² N. Stevenson, *Motywowanie pracowników. Praktyczny poradnik dla tych, którzy nie lubią tracić czasu*, Liber, Warszawa 2002, s. 11.

⁴³ M.W. Kopertyńska, *Motywowanie pracowników...*, op. cit., s. 29.

Rola i zadania Państwowej Straży Pożarnej w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego

Głównymi i najważniejszymi zadaniami Państwowej Straży Pożarnej, zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, są⁴⁴:

1. identyfikowanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń;
2. przygotowywanie i prowadzenie akcji ratowniczych podczas pożarów, różnego rodzaju klęsk żywiołowych bądź likwidowania miejscowych zagrożeń;
3. realizowanie przez inne służby ratownicze specjalistycznych pomocniczych czynności ratowniczych podczas klęsk żywiołowych bądź likwidowania miejscowych zagrożeń;
4. doksztalcanie kadr dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej, a także innych jednostek ochrony przeciwpożarowej i powszechnego systemu ochrony ludzi;
5. nadzorowanie przestrzegania przeciwpożarowych przepisów;
6. prowadzenie naukowo-badawczych prac w ramach ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności;
7. współpracowanie w Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie koniecznym do wykonywania jego ustawowych zadań;
8. współpracowanie ze służbami ratowniczymi i strażami pożarnymi innych państw oraz ich międzynarodowymi organizacjami na podstawie międzynarodowych umów i innych odrębnych przepisów;
9. wykonywanie innych zadań, które wynikają z międzynarodowych umów na określonych zasadach i w określonym okresie.

Poza zadaniami wynikającymi z ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, Państwowa Straż Pożarna realizuje także zadania wynikające z ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, które polegają na wykonywaniu przedsięwzięć mających na celu ochronę zdrowia, życia i mienia przed klęską żywiołową, pożarem bądź też innym miejscowym zagrożeniem poprzez działania zapobiegające powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, zapewnienie środków i sił niezbędnych do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, a także poprzez prowadzenie koniecznych ratowniczych działań⁴⁵. Ponadto PSP wykonuje również zadania specjalistyczne, wśród których wymienia się ratownictwo medyczne, chemiczne, techniczne, biologiczne, wodne, wysokościowe, poszukiwawcze i radiologiczne⁴⁶. Zagrożenie w pożarnictwie jest definiowane jako źródło potencjalnej szkody bądź sytuacja posiadająca potencjał do spowodowania szkody np. utraty zdrowia, zniszczenia mienia, środowiska i innych wartościowych rzeczy lub kombinacja powyższych⁴⁷.

⁴⁴ A. Warmiński, *Zadania i organizacja Państwowej Straży Pożarnej w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne” 2009, nr 6, s. 276.

⁴⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2019 r., poz. 1372.

⁴⁶ J. Żuber, *Prawne umocowanie systemu*, „Przegląd Pożarniczy” 1995, nr 12, s. 7.

⁴⁷ D. Wróblewski, *Koncepcja systemu ratowniczego w perspektywie długookresowej*, Wydawnictwo CN-

Państwowa Straż Pożarna będąca częścią administracji rządowej zintegrowanej na poziomie powiatu i województwa odgrywa rolę organizatora Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, którego zadaniem jest ochrona życia i zdrowia, a także mienia i środowiska za pośrednictwem walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi oraz poprzez ratownictwo techniczne, medyczne, ekologiczne i chemiczne⁴⁸. Do zadań realizowanych w walce z pożarami należą rozpoznanie i ocenienie zagrożeń pożarowych, określenie rozmiarów pożaru i rozwoju sytuacji, a także ratowanie przed zagrożeniami pożarowymi ludzi i zwierząt, odpowiednie dostosowanie techniczne i sprzętowe do miejsca i rodzaju pożaru oraz zlokalizowanie i ugaszenie pożaru⁴⁹.

W ramach ratownictwa technicznego prowadzone są działania planistyczno-organizacyjne oraz stosowane są środki techniczne niezbędne do ratowania, poszukiwania lub ewakuacji ludzi i zwierząt. Przede wszystkim organizacja ratownictwa technicznego obejmuje⁵⁰:

1. rozpoznanie i zidentyfikowanie zagrożenia;
2. zabezpieczenie obszaru działań ratowniczych, w celu wyznaczenia i oznakowania sfery zagrożenia;
3. włączenie lub wyłączenie instalacji, mediów i innych urządzeń wpływających na bezpieczeństwo zagrożonych osób, poszkodowanych osób i ratowników;
4. realizowanie priorytetowych czynności, które umożliwiają dotarcie bądź też wykonanie dostępu do zagrożonych lub poszkodowanych osób i udzielenie kwalifikowanej pierwszej przedmedycznej pomocy lub ich ewakuowanie ze strefy zagrożenia, a także umożliwiają przygotowanie dróg ewakuacji poszkodowanych lub zagrożonych osób i ratowników oraz zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim ratownikom, poszkodowanym i zagrożonym osobom;
5. wykonywanie niezbędnych dojazdów, przejść i dojazdów do poszkodowanych i zagrożonych osób razem z usuwaniem wszelkich przeszkód, które uniemożliwiają dostęp do nich i utrudniających wykonanie ratowniczych medycznych działań lub ich przemieszczanie;
6. stosowanie lodowych bądź wodnych technik ratowniczych, które służą ewakuacji poszkodowanych i zagrożonych osób z obszarów i terenów powodziowych i zalodzonych;
7. ewakuowanie osób znajdujących się na dużej wysokości bądź poniżej poziomu otoczenia;
8. zastosowanie przyrządowych i bezprzyrządowych technik oraz wykorzystanie zwierząt do poszukiwania osób znajdujących się w sytuacji zagrożenia;

BOP-PIB, Józefów 2016, s. 125.

⁴⁸ Program rozwoju szkół i ośrodków szkolenia Państwowej Straży Pożarnej na lata 2015-2020, Komen- da Główna Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2015, s. 4.

⁴⁹ P.P. Bielicki, *Taktyka działań gaśniczych dla słuchaczy kursu kwalifikacyjnego szeregowych Państwowej Straży Pożarnej*, Warszawa 2004, s. 20.

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. z 2017 r., poz. 1319.

9. ewakuowanie poszkodowanych i zagrożonych zwierząt poza obszar zagrożenia;
10. ocenienie rozmiarów powstałego zagrożenia i prognozowanie jego rozwoju;
11. odpowiednie oświetlenie miejsca zdarzenia i jego właściwe zabezpieczenie przez postronnymi osobami, a także wykonanie czynności dotyczących zabezpieczenia logistycznego;
12. uszczelnianie, wypompowywanie i obwałowywanie miejsc, w których następuje wyciek wody;
13. przewietrzanie obszaru zagrożenia;
14. wyłączanie i włączanie urządzeń i instalacji wpływających na rozmiar sfery zagrożenia.

Z kolei w obrębie ratownictwa medycznego prowadzone są działania dotyczące planowania, organizowania i realizowania medycznych działań ratowniczych z dziedziny kwalifikowanej pierwszej pomocy⁵¹. Polegają one na udzielaniu medycznej pomocy w pozaszpitalnych warunkach celem ratowania zdrowia i życia ludzkiego na skutek wystąpienia zdarzenia nagłej utraty życia ludzkiego bądź nagłego pogorszenia stanu zdrowia⁵². Prowadzone działania ratownicze w szczególności uwzględniają⁵³:

1. rozpoznanie u poszkodowanych osób nagłego stanu zagrożenia zdrowotnego oraz przeprowadzenie pierwotnej segregacji i branie udziału we wtórnej segregacji;
2. zastosowanie sprzętu i technik koniecznych do ratowania zdrowia i życia w zależności od miejsca, skali i rodzaju zdarzenia oraz liczby poszkodowanych osób;
3. zagwarantowanie ciągłości realizowanego przez podmioty krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego całego procesu ratowania osób, które znajdują się w sytuacji nagłego zagrożenia zdrowotnego na miejscu zdarzenia, a także współpracowanie z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego podczas wykonywania medycznych działań ratowniczych przed dokonanie wtórnej segregacji;
4. sprecyzowanie sposobu postępowania z medycznym sprzętem.

Natomiast w ramach ratownictwa ekologicznego prowadzone są czynności, których celem jest ratowanie środowiska poprzez ograniczenie lub zlikwidowanie powstałych skażeń przy zastosowaniu skutecznych środków neutralizujących lub zabezpieczeń⁵⁴. Zaś w zakresie ratownictwa chemicznego prowadzone są czynności, których celem jest zlikwidowanie zagrożeń powstałych w wyniku toksycznych środków przemysłowych lub niebezpiecznych materiałów chemicznych⁵⁵.

⁵¹ A. Wojnarowski, A. Obolewicz-Pietrusiak, *Podstawy ratownictwa chemicznego*, Zakład Wydawnictw i Szkolenia Fundacji Rozwoju Ochrony Przeciwpowodziowej Firex, Warszawa 2001, s. 9.

⁵² B. Kurzępa, *Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z komentarzem*, Wydawnictwo Tarbonus, Warszawa 2008, s. 65.

⁵³ J. Popis, *Przygotowania obronne Państwowej...*, op. cit., s. 13.

⁵⁴ S. Lipiński, *Skuteczne ratownictwo. Fachowy poradnik dla służb ratowniczych*, PZWL, Warszawa 2009, s. 3.

⁵⁵ A. Wojnarowski, A. Obolewicz-Pietrusiak, *Podstawy ratownictwa...*, op. cit., s. 9.

Poza głównymi zadaniami nałożonymi na PSP ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej rolą tej instytucji jest także wspieranie działań ratowniczych na obszarach, które objęte są prawem morskim, lotniczym i górniczym. Warto także nadmienić, iż PSP odgrywa bardzo ważną rolę poprzez przyjmowanie zgłoszeń z sieci stacjonarnych europejskiego numeru alarmowego 112 i kontrolowanie przestrzegania przeciwpożarowych przepisów. Ponadto istotne jest też to, iż PSP w sytuacji, jeśli pojawi się bezpośrednie zagrożenie życia bądź karygodne naruszenie bezpieczeństwa pożarowego może zgodnie z prawem wstrzymać pracę całego zakładu pracy⁵⁶.

Metodologia badań

Określono następujący problem badawczy: Jak oceniany jest przez kierownictwo i funkcjonariuszy system motywacyjny stosowany Państwowej Straży Pożarnej?

Określono również następujące problemy szczegółowe:

1. W jakiej formie stosowany jest w Państwowej Straży Pożarnej system motywacyjny?
2. Czy system motywacyjny w pełni satysfakcjonuje funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej?
3. W jaki sposób stosowany w Państwowej Straży Pożarnej system motywacyjny wpływa na wykonywanie obowiązków przez strażaków Państwowej Straży Pożarnej?

Sformułowano następujące hipotezy:

1. W Państwowej Straży Pożarnej system motywacyjny stosowany jest w formie środków przymusu do bezwzględnej stosowania się funkcjonariuszy jednostki do regulaminów państwowej instytucji, podporządkowania się rozkazom przełożonych i procedurom działania oraz w formie środków zachęty najczęściej w postaci środków ekonomicznych, elastycznego podejścia do pracownika, możliwości rozwoju, zapewnienia lokalu mieszkalnego i wykupienia na bardzo atrakcyjnych warunkach dodatkowego ubezpieczenia na życie dla siebie i żony.
2. Stosowany w Państwowej Straży Pożarnej system motywacyjny satysfakcjonuje funkcjonariuszy jednostki, gdyż oceniają go oni pozytywnie.
3. Stosowany w Państwowej Straży Pożarnej system motywacyjny bardzo dobrze wpływa na wykonywanie obowiązków przez strażaków.

W badaniach wykorzystano narzędzie badawcze - kwestionariusz ankiety. Badania przeprowadzono na początku 2020 roku w jednej z komend Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej z terenu województwa mazowieckiego. Wzięło w nim udział 30 funkcjonariuszy oraz komendant miejski i zastępca komendanta miejskiego.

⁵⁶ J. Popis, *Przygotowania obronne Państwowej...*, op. cit., s. 15.

Wyniki badań

Motywowanie w Państwowej Straży Pożarnej w opinii badanych funkcjonariuszy

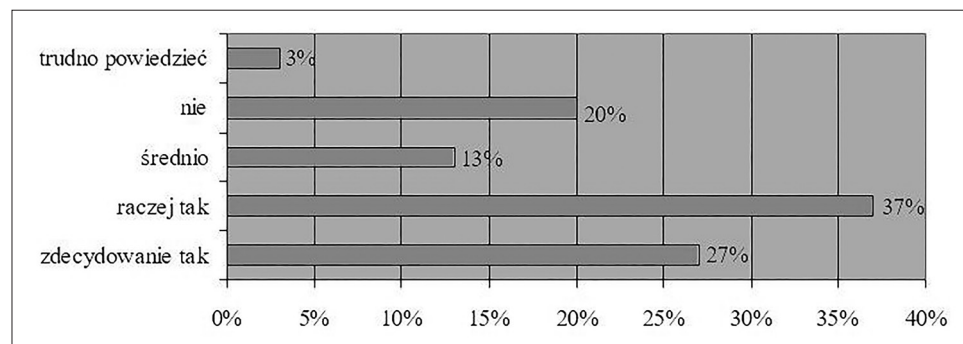
W badaniu wzięli udział sami mężczyźni. Połowa badanych funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej jest w wieku od 25-30 lat. Z kolei 20% ankietowanych znajduje się w przedziale wiekowym od 31-40 lat. Natomiast 17% respondentów ma więcej niż 40 lat. Zaś najmniej liczną grupę badanych stanowią osoby młode będące w wieku do 24 lat (13%).

Najwięcej badanych funkcjonariuszy posiada wykształcenie wyższe pożarnicze (37%). Spora liczba ankietowanych posiada wykształcenie wyższe – technik pożarnictwa (20%) oraz średnie – kurs podoficerski (20%). Wśród badanych były też osoby, które posiadają wykształcenie średnie – technik pożarnictwa (17%). Natomiast najmniej liczną grupę stanowią osoby posiadające wykształcenie średnie – kurs szeregowy (6%).

Najwięcej badanych funkcjonariuszy pracuje na stanowisku służbowym strażak (40%). Z kolei 13% ankietowanych zajmuje stanowisko młodszego kapitana, a 10% młodszego aspiranta i młodszego ogniomistrza. Z kolei 7% respondentów pracuje na stanowisku starszy sekcyjny, młodszy brygadier i brygadier. Zaś 3% badanych pracuje na stanowisku kapitana i ogniomistrza.

Największa liczba badanych funkcjonariuszy pracuje od 3-6 lat (27%) i od 11-15 lat (27%). Ponadto spora liczba ankietowanych, bo aż 20% legitymuje się stażem zawodowym od 7-10 lat. Z kolei 13% respondentów może pochwalić się długością służby od 16-20 lat. Warto także podkreślić, iż 7% funkcjonariuszy PSP pracuje w badanej Komendzie od 25-30 lat. Natomiast zaledwie po 3% badanych posiada najdłuższy staż pracy w Komendzie Miejskiej PSP, bo ponad 30 lat oraz najkrótszy, bo mniej niż 3 lata.

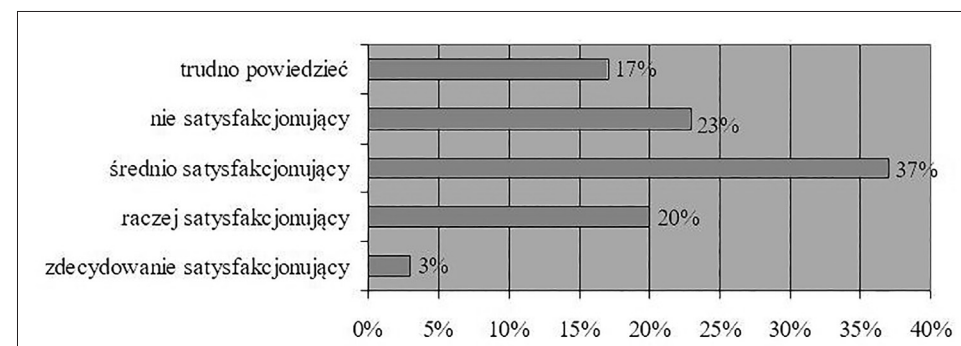
Wykres 1. Posiadanie przez badanych funkcjonariuszy PSP motywacji do pracy w jednostce Państwowej Straży Pożarnej



Źródło: opracowanie własne

Większość badanych funkcjonariuszy PSP (łącznie 64%) czuje się zmotywowana do pracy, z czego zdecydowanie tak – 27%, a raczej tak – 37%. Wśród ankietowanych były także osoby, które nie posiadają motywacji do pracy (20%) oraz czują się średnio zmotywowane do wykonywania swoich obowiązków (13%). Z kolei dla 3% respondentów trudno było powiedzieć czy posiadają motywację do pracy.

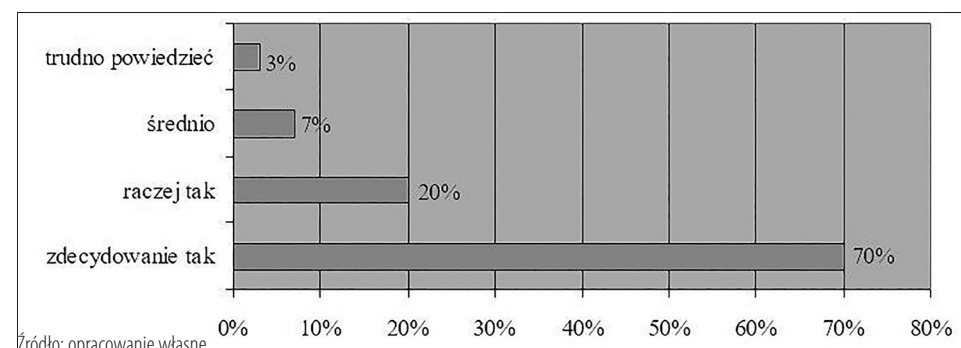
Wykres 2. System wynagradzania w PSP w opinii badanych funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej



Źródło: opracowanie własne

Zdaniem większości badanych funkcjonariuszy (37%) stosowany w ich jednostce system wynagradzania średnio ich satysfakcjonuje. Z kolei dla 23% ankietowanych funkcjonujący w PSP system wynagradzania przynosi im satysfakcję, z czego 20% badanych stwierdziło, iż raczej ich satysfakcjonuje, a 3%, że zdecydowanie ich satysfakcjonuje. Natomiast 23% respondentów uważa, że stosowany w PSP system wynagradzania nie jest zadowalający. Zaś 3% badanych trudno było ocenić system wynagradzania funkcjonujący w miejscu ich pracy.

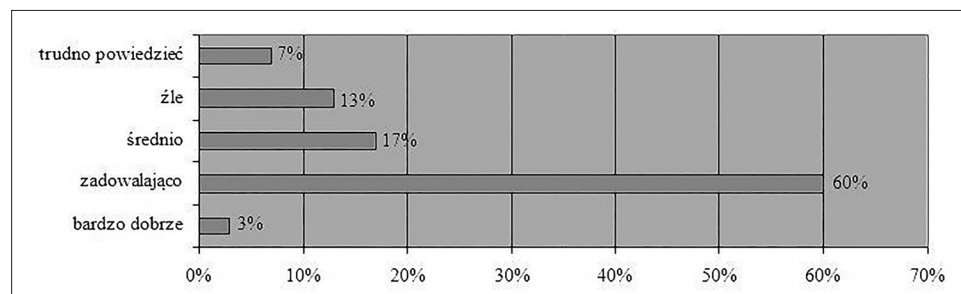
Wykres 3. Wpływ systemu wynagradzania pracowników na jakość pracy w opinii badanych funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej



Źródło: opracowanie własne

Zdaniem zdecydowanej większości badanych funkcjonariuszy (90%) stosowany w PSP system wynagradzania pracowników wpływa na jakość ich pracy. Natomiast 7% respondentów stwierdziło, iż stosowany system wynagradzania średnio ich motywuje do pracy. Z kolei 3% ankietowanych trudno było ocenić wpływ systemu wynagradzania pracowników w Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej na jakość ich pracy.

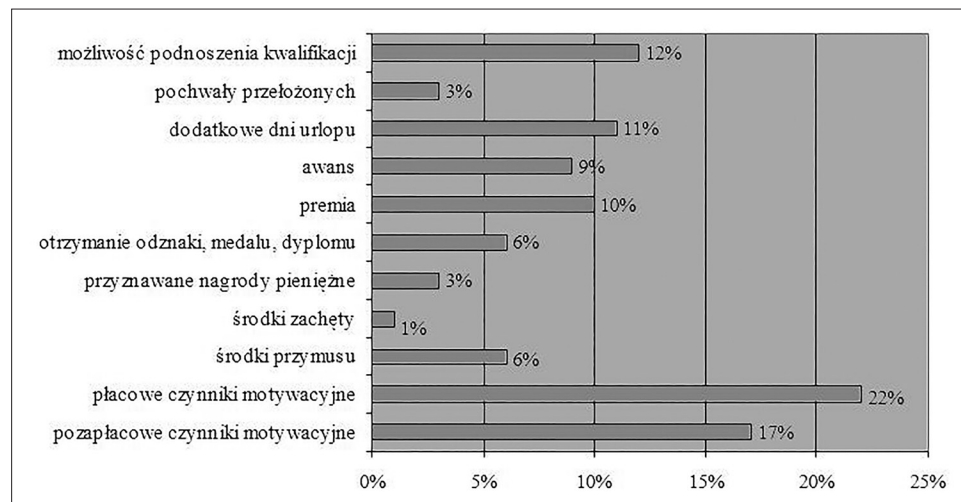
Wykres 4. Ocena systemu motywacyjnego stosowanego w miejscu pracy badanych funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej



Źródło: opracowanie własne

Ponad połowa badanych funkcjonariuszy (63%) pozytywnie ocenia system motywacyjny stosowany w miejscu ich pracy, przy czym 60% ankietowanych uważa, że jest on zadowalający, a 3% ankietowanych ocenia go bardzo dobrze. Natomiast 17% badanych średnio ocenia funkcjonujący w PSP system motywacyjny, zaś 13% negatywnie. Z kolei dla 7% respondentów trudno było jednoznacznie ocenić system motywacyjny stosowany w ich jednostce.

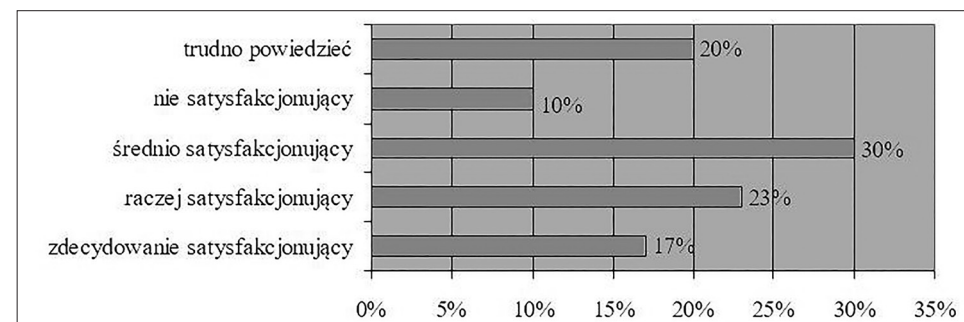
Wykres 4. Metody motywacji stosowane w PSP w opinii badanych funkcjonariuszy



Źródło: opracowanie własne

Zdaniem największej liczby badanych funkcjonariuszy (22%) w PSP najczęściej stosowane są metody materialne w formie płacowych czynników motywacyjnych. Innymi często wymienianymi przez ankietowanych formami systemu motywacyjnego są pozapłacowe czynniki motywacyjne (17%), możliwość podnoszenia kwalifikacji (12%), dodatkowe dni urlopu (11%), premia (10%), awans (9%) oraz otrzymanie odznaki, medalu, dyplomu (6%) i środki przymusu do bezwzględnego stosowania się funkcjonariuszy jednostki do regulaminów państwowej instytucji, podporządkowania się rozkazom przełożonych i procedurom działania (6%). Natomiast najrzadziej wymienianymi formami stosowanego w PSP systemu motywacyjnego są pochwały przełożonych (3%) i przyznawane nagrody pieniężne (3%) oraz środki zachęty w postaci środków ekonomicznych, elastycznego podejścia do pracownika, możliwości rozwoju, zapewnienia lokalu mieszkalnego i wykupienia na bardzo atrakcyjnych warunkach dodatkowego ubezpieczenia na życie dla siebie i żony (1%).

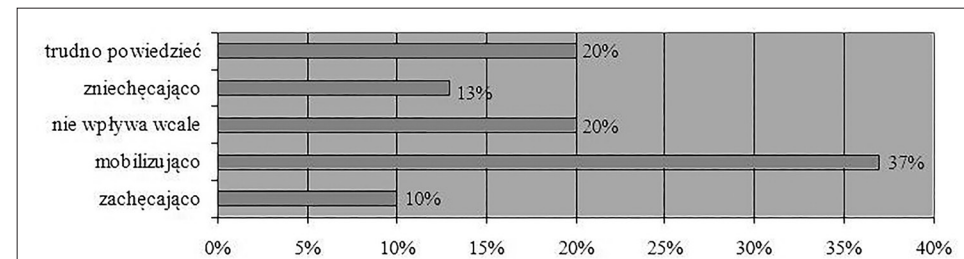
Wykres 5. Ocena systemu motywacyjnego w opinii badanych funkcjonariuszy



Źródło: opracowanie własne

Połowa badanych funkcjonariuszy pozytywnie ocenia stosowany w miejscu ich pracy system motywacyjny. Zaś 30% ankietowanych ocenia go średnio, a zaledwie 10% respondentów uważa, że jest on niesatysfakcjonujący. Z kolei aż 20% badanych trudno było ocenić stosowany system motywacyjny.

Wykres 6. Wpływ stosowanego w PSP systemu motywacyjnego na wykonywanie obowiązków służbowych w opinii badanych funkcjonariuszy



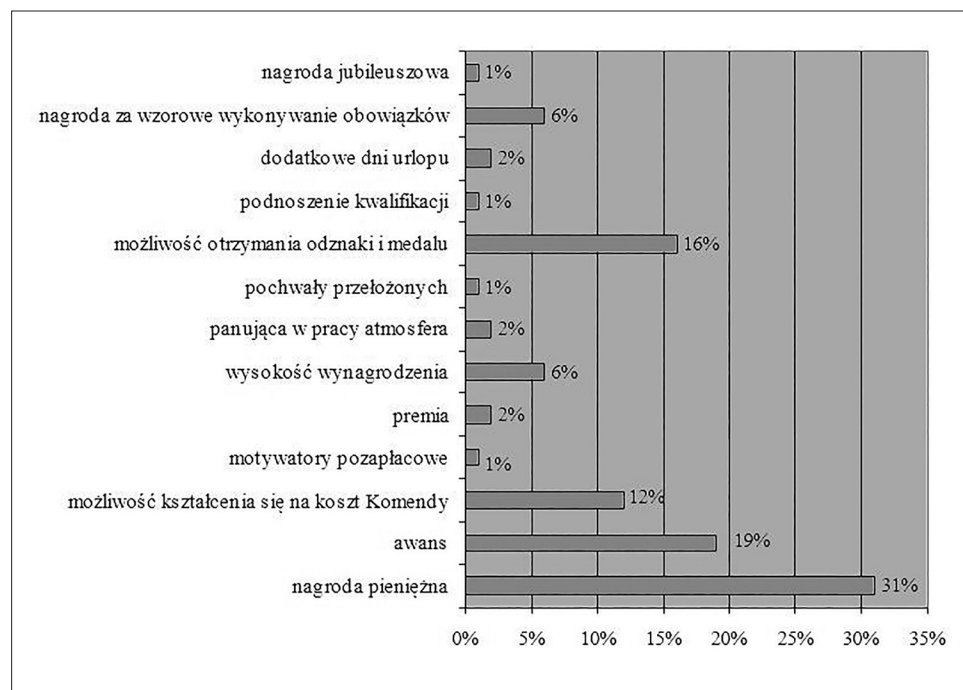
Źródło: opracowanie własne

Zdaniem prawie połowy badanych funkcjonariuszy (łącznie 47%) stosowany w PSP system motywacyjny wpływa pozytywnie na wykonywanie przez nich obowiązków służbowych, z czego na 37% wpływa mobilizująco, a na 10% zachęcająco. Natomiast na 20% ankietowanych stwierdziło, że nie wpływa on w żaden sposób na wykonywanie przez nich obowiązków służbowych. Z kolei na 13% respondentów wskazało, że wpływa on zniechęcająco. Zaś 20% badanych nie było w stanie ocenić jego wpływu.

Zdaniem większości badanych funkcjonariuszy (53%) w PSP istnieje możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Zaś według 47% respondentów w miejscu ich pracy nie można podnieść kwalifikacji zawodowych.

Zdaniem ponad połowy badanych funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej (73%) w PSP istnieje możliwość osobistego rozwoju i awansu. Zaś według 27% respondentów w miejscu ich pracy nie ma możliwości awansu i osobistego rozwoju.

Wykres 7. Najważniejszy czynnik motywacyjny według badanych funkcjonariuszy

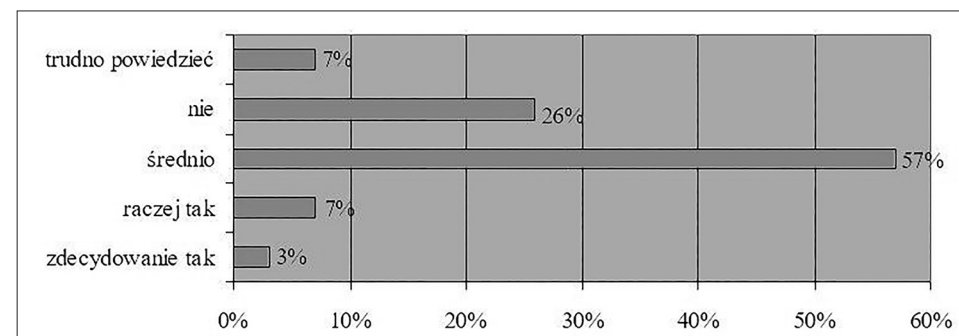


Źródło: opracowanie własne

Zdaniem 31% badanych funkcjonariuszy najważniejszym czynnikiem motywacyjnym jest nagroda pieniężna. Innymi często wymienianymi czynnikami motywacyjnymi wpływającymi na jakość ich pracy jest możliwość awansu (19%), możliwość otrzymania odznaki i medalu (16%), możliwość kształcenia na koszt

Komendy (12%) oraz wysokość wynagrodzenia (6%) i nagroda za wzorowe wykonywanie obowiązków (6%). Z kolei wśród najrzadziej wymienianych jako najważniejsze czynniki motywacyjne były dodatkowe dni urlopu (2%), panująca w pracy atmosfera (2%), premia (2%) oraz nagroda jubileuszowa (1%), podnoszenie kwalifikacji (1%), pochwały przełożonych (1%) i motywatory pozapłacowe (1%).

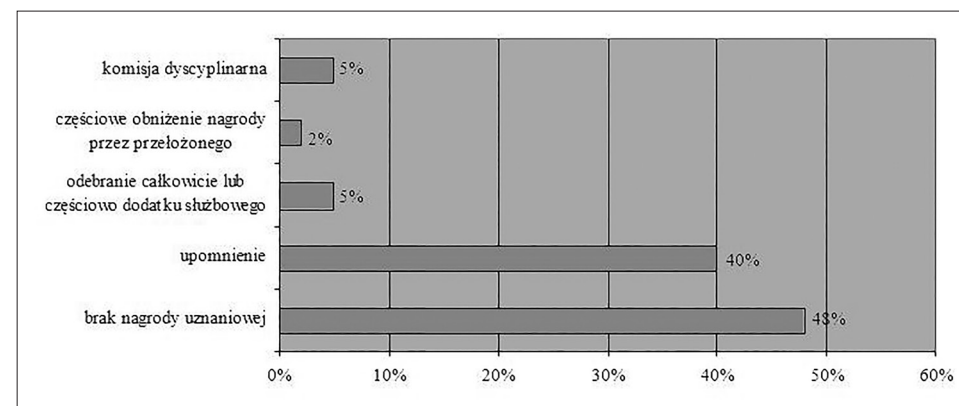
Wykres 8. Wpływ sankcji na jakość pracy w miejscu pełnienia służby w opinii badanych funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej



Źródło: opracowanie własne

Według większości badanych funkcjonariuszy (57%) sankcje średnio wpływają na jakość ich pracy. Z kolei zdaniem 26% ankietowanych nie wpływają one wcale na jakość ich pracy. Zaś w opinii łącznie 10% respondentów sankcje te zdecydowanie wpływają (3%) i raczej wpływają (7%) na jakość ich pracy. Natomiast 7% badanych nie potrafiło ocenić wpływu sankcji na jakość ich pracy.

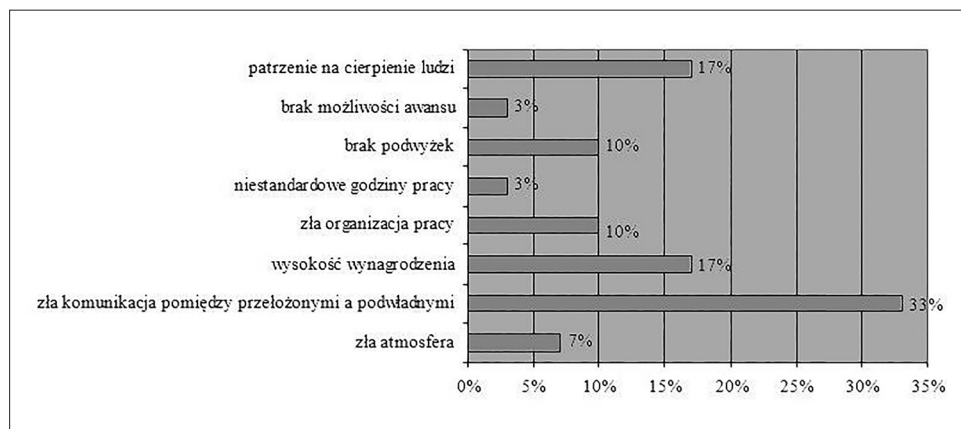
Wykres 9. Rodzaje sankcji stosowane w PSP w opinii badanych funkcjonariuszy



Źródło: opracowanie własne

Według większości badanych funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej najczęściej stosowaną w PSP sankcją jest brak nagrody uznaniowej (48%) i otrzymanie upomnienia (40%). Innymi sankcjami stosowanymi w PSP w opinii badanych respondentów jest odebranie całkowicie lub częściowo przysługującego dodatku służbowego (5%) i stanięcie przed komisją dyscyplinarną (5%) oraz częściowe obniżenie nagrody przez przełożonego (2%).

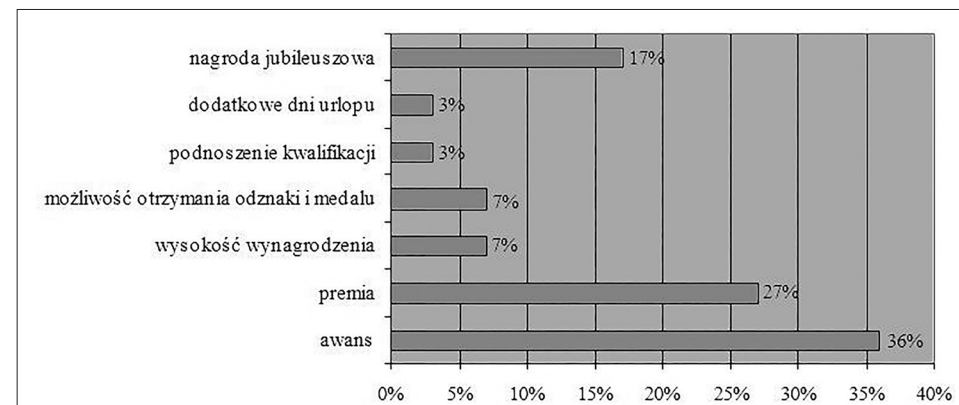
Wykres 10. Najbardziej demotywujący czynnik w miejscu pracy badanych funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej według ich opinii



Źródło: opracowanie własne

Zdaniem większości badanych funkcjonariuszy (33%) najbardziej demotywującym czynnikiem w miejscu ich pracy jest zła komunikacja pomiędzy przełożonymi a podwładnymi. Innymi często wymienianymi czynnikami, które demotywują do pracy ankietowanych są wysokość wynagrodzenia (17%) i patrzeć na cierpienie ludzi (17%), brak podwyżek (10%) i zła organizacja pracy (10%) oraz zła atmosfera (7%). Natomiast czynnikiem, który najmniej demotywuje funkcjonariuszy PSP w miejscu ich pracy jest brak możliwości awansu (3%) i niestandardowe godziny pracy (3%). Warto podkreślić, iż wśród badanych nie było ani jednej osoby, która zaznaczyłaby odpowiedź, że nie ma takiej rzeczy, która demotywuje ich do pracy.

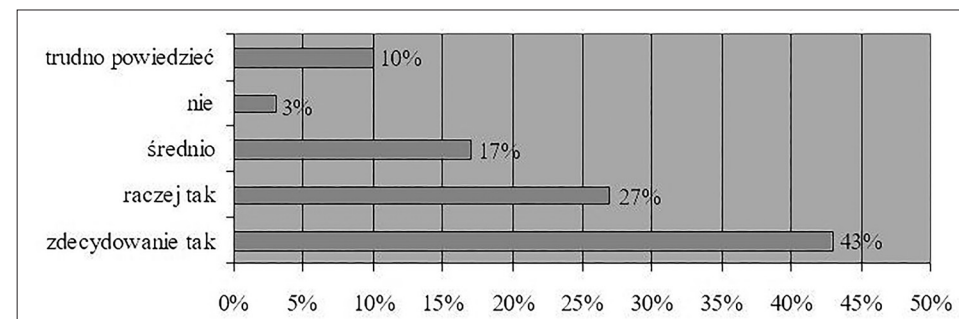
Wykres 11. Czynniki najbardziej wpływający na podwyższenie motywacji do pracy badanych funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej według ich opinii



Źródło: opracowanie własne

Dla większości badanych funkcjonariuszy czynnikiem najbardziej wpływającym na podwyższenie motywacji do pracy jest awans (36%), premia (27%) i nagroda jubileuszowa (17%). Zdaniem pozostałych ankietowanych czynnikiem tym jest możliwość otrzymania odznaki i medalu (7%) oraz wysokość wynagrodzenia (7%). Zaś najrzadziej wymienianym czynnikiem, który wpływa na podwyższenie motywacji do pracy są dodatkowe dni urlopu (3%) i podnoszenie kwalifikacji (3%).

Wykres 12. Poczucie zadowolenia ze swojej pracy przez badanych funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej



Źródło: opracowanie własne

Większość badanych funkcjonariuszy jest zadowolona ze swojej pracy, przy czym 43% zdecydowanie tak, a 27% raczej tak. Z kolei 17% ankietowanych jest średnio zadowolona z pracy w PSP. Zaledwie 3% respondentów nie ma poczucia zadowolenia ze swojej pracy. Zaś 10% badanych trudno było stwierdzić czy są zadowoleni z pracy w Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej.

System motywowania w ocenie kierownictwa Państwowej Straży Pożarnej

Kadrę kierowniczą uczestniczącą w badaniach stanowiło 2 mężczyzn, jeden w przedziale wiekowym od 31-40 lat (50%) i 1 powyżej 40 lat (50%). Posiadają oni wykształcenie wyższe.

Badani pracują na stanowisku komendanta i zastępcy komendanta. Ich staż pracy 16-20 lat (1 respondent) i od 25-30 lat (1 respondent).

Obaj respondenci zdecydowanie czują się zmotywowani do pracy a stosowany system wynagradzania dla 1 z nich jest zdecydowanie satysfakcjonujący a dla drugiego raczej satysfakcjonujący. Zdaniem respondentów system wynagradzania pracowników wpływa motywująco i raczej motywująco na jakość pracy pracowników. Respondenci pozytywnie oceniają system motywacyjny. Respondenci wskazali następujące elementy systemu motywacyjnego: pozapłacowe czynniki motywacyjne (33%) oraz płacowe czynniki motywacyjne (33%), a także otrzymanie odznaki, medalu, dyplomu (17%) i możliwość podnoszenia kwalifikacji (12%). Zdaniem respondentów system motywacyjny wpływa mobilizująco (1 respondent) i zachęcająco (1 respondent) na wykonywanie przez nich obowiązków służbowych. Zadeklarowali również, że w miejscu ich pracy istnieje możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych i osobistego rozwoju i awansu.

Według badanych najważniejszym czynnikiem motywacyjnym jest możliwość otrzymania odznaki i medalu (33%) oraz motywatory pozapłacowe (33%). Kolejnym wskazanym czynnikiem motywacyjnym jest możliwość awansu (17%) i możliwość kształcenia się na koszt Komendy (17%).

Zdaniem respondentów sankcje zarówno zdecydowanie wpływają na jakość pracy w miejscu pełnienia służby (1 respondent), i średnio (1 respondent). Według nich najczęściej stosowane są sankcje w formie upomnienia (40%) i braku nagrody uznaniowej (40%) oraz częściowe obniżenie nagrody przez przełożonego (20%).

Według respondentów czynnikiem, który najbardziej demotywuje ich w miejscu pracy jest patrzenie na cierpienie ludzi (1 respondent). Natomiast drugi stwierdził, że nic go nie demotywuje (50%).

Respondenci jako czynnik najbardziej wpływającym na podwyższenie motywacji do pracy funkcjonariuszy wskazali możliwość otrzymania odznaki i medalu (40%). Natomiast innymi czynnikami, które także oddziałują na zwiększenie motywacji do pracy wg nich jest podnoszenie kwalifikacji (20%), nagroda za wzorowe wykonywanie obowiązków (20%) oraz panująca w pracy atmosfera (20%).

Respondenci są zdecydowanie zadowoleni ze swojej pracy (100%).

Zakończenie

Bez wątpienia odpowiedni system motywacyjny ma wpływ na jakość realizowanych przez strażaków zadań. Dlatego też ich przełożeni starają się odpowiednio zachęcać swoich podwładnych do coraz efektywniejszego wypełniania obowiązków i doceniają ich trud oraz ciężką pracę, która niejednokrotnie wymaga od nich zaangażowania w ratowanie zagrożonego ludzkiego życia i mienia z narażeniem własnego bezpieczeństwa. Przełożeni poprzez odpowiednie motywowanie swoich podwładnych wywierają istotny wpływ na jakość wykonywanej przez nich pracy i służbowych obowiązków.

W Państwowej Straży Pożarnej istnieje bogaty system motywacyjny i wiele narzędzi motywowania funkcjonariuszy straży do pracy. Jednym z niezbędnym narzędzi motywowania strażaków do pracy są środki przymusu, które stosowane są poprzez konieczność przestrzegania przez podwładnych regulaminu jednostki organizacyjnej, procedur działania i bezwzględne wykonywanie rozkazów przełożonych. Innym narzędziem motywowania do pracy w PSP są środki zachęty w formie środków ekonomicznych i pozaekonomicznych, w postaci uposażenia zasadniczego i przysługującym strażakom dodatku do uposażenia, między innymi za stopień, służbowy, motywacyjny i funkcyjny. Ponadto każdemu strażakowi przysługują również świadczenia pieniężne w postaci zasiłku na zagospodarowanie, nagrody i zapomogi, nagrody jubileuszowej, dodatkowego wynagrodzenia za wykonywanie zleconych zadań, które wykraczają poza służbowe obowiązki, rekompensaty pieniężnej za przedłużony czas służby, należności za przeniesienia służbowe i podróże, wynagrodzenia za ponadwymiarowe godziny pracy oraz w formie świadczeń związanych ze zwolnieniem ze służby. Jednakże pomimo tak ważnej funkcji jaką pełni strażak w społeczeństwie i państwie, podlega on karze dyscyplinarnej w postaci upomnienia, nagany, wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe, obniżenia stopnia, a nawet wydalenia ze służby za zawinione i nienależycie wykonywane obowiązki służbowe, a także za czyny niezgodne ze złożonym ślubowaniem.

W wyniku przeprowadzonych badań zarówno wśród funkcjonariuszy, jak i kierownictwa Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej stwierdzono, iż pozytywnie oceniają oni system motywacyjny stosowany w miejscu ich pracy, bowiem 60% badanych funkcjonariuszy uważa, że jest on zadowalający, a 3%, że bardzo dobrze spełnia swoją rolę. Podobnie system motywacyjny ocenia także kierownictwo PSP.

Zweryfikowano również przyjęte hipotezy:

Hipoteza pierwsza nie została potwierdzona, bowiem zakładano, iż w Państwowej Straży Pożarnej system motywacyjny stosowany jest w formie środków przymusu do bezwzględnego stosowania się funkcjonariuszy jednostki do regulaminów państwowej instytucji, podporządkowania się rozkazom przełożonych i procedur działania (co zaznaczyło zaledwie 6% badanych funkcjonariuszy PSP) oraz

w formie środków zachęty najczęściej w postaci środków ekonomicznych, elastycznego podejścia do pracownika, możliwości rozwoju, zapewnienia lokalu mieszkalnego i wykupienia na bardzo atrakcyjnych warunkach dodatkowego ubezpieczenia na życie dla siebie i żony (co zaznaczyło jedynie 1% badanych funkcjonariuszy PSP). Jednakże uzyskane wyniki badań dowiodły, iż w Państwowej Straży Pożarnej system motywacyjny stosowany jest w formie płacowych czynników motywacyjnych według 22% badanych funkcjonariuszy PSP i 33% kierownictwa PSP oraz pozapłacowych czynników motywacyjnych zdaniem 17% badanych funkcjonariuszy PSP i 33% kierownictwa PSP.

Hipoteza druga została potwierdzona, bowiem zakładano, że stosowany w Państwowej Straży Pożarnej system motywacyjny w pełni satysfakcjonuje funkcjonariuszy jednostki, gdyż oceniają go oni pozytywnie. W wyniku analizy zebranego materiału badań stwierdzono, iż zarówno 40% funkcjonariuszy PSP, jak i całe kierownictwo PSP (100%) jest w pełni usatysfakcjonowane ze stosowanego w jednostce systemu motywacyjnego, a także 63% funkcjonariuszy PSP i całe kierownictwo PSP (10%) ocenia go pozytywnie.

Hipoteza trzecia została potwierdzona, bowiem zakładano, że stosowany w Państwowej Straży Pożarnej system motywacyjny bardzo dobrze wpływa na wykonywanie obowiązków przez strażaków, gdyż poza otrzymywaniem przez nich dodatków służbowych, motywacyjnych i nagród uznaniowych mogą oni rozwijać się i doskonalić zawodowo. W wyniku analizy zebranego materiału badań stwierdzono, iż zarówno funkcjonariusze PSP, jak i kierownictwo PSP uważają, że system motywacyjny mobilizująco (zdaniem 37% funkcjonariuszy i 50% kierownictwa) oraz zachęcająco (według 10% funkcjonariuszy i 50% kierownictwa) wpływa na wykonywanie obowiązków służbowych, gdyż mogą oni podnosić swoje kwalifikacje zawodowe i doskonalić się zawodowo (według 53% funkcjonariuszy i 100% kierownictwa).

LITERATURA

1. Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2001.
2. Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wolters Kluwer Business, Kraków 2007.
3. Bańka W., *Operacyjne kierowanie pracownikami w organizacjach*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
4. Bielicki P.P., *Taktyka działań gaśniczych dla słuchaczy kursu kwalifikacyjnego szeregowych Państwowej Straży Pożarnej*, Warszawa 2004.
5. Cabała P., *Zarządzanie portfelem projektów w organizacji. Koncepcja i kierunki badań*, Wydawnictwo Mfiles.pl, Kraków 2018.
6. Griffin R., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2004.
7. Juchnowicz M., *Motywowanie w toku pracy*, (w:) Sajkiewicz A. (red.), *Zasoby ludzkie w firmie*, Poltext, Warszawa 2000.
8. Karney J.E., *Psycho pedagogika pracy. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2007.
9. Kopertyńska M.W., *Motywowanie pracowników – teoria i praktyka*, Placet, Warszawa 2008.
10. Kostera M., Kownacki S., Szumski A., *Zachowania organizacyjne: motywacja, przywództwo, kultura organizacyjna*, (w:) Koźmiński A., Piotrkowski W. (red.), *Zarządzanie: teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2007.
11. Koziół L., *Motywacja w pracy – determinanty ekonomiczno-organizacyjne*, PWN, Warszawa-Kraków 2002.
12. Kozłowski W., *Zarządzanie motywacją pracowników*, CeDeWu, Warszawa 2009.
13. Kurzępa B., *Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z komentarzem*, Wydawnictwo Tarbonus, Warszawa 2008.
14. Kuźma J., *Scholiologia: Zarys koncepcji ogólnej nauki o szkole*, Wydawnictwo Impuls, Kraków 2018.
15. Lipiński S., *Skuteczne ratownictwo. Fachowy poradnik dla służb ratowniczych*, PZWL, Warszawa 2009.
16. Lundy O., Cowling A., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2001.
17. Najjar D., Fares P., *Managerial Motivational Practices and Motivational Differences between Blue- and White-Collar Employees: Application of Maslow's Theory*, International Journal of Innovation, Management and Technology, Vol. 8, No. 2, April 2017, s. 81
18. Penc J., *Motywowanie w zarządzaniu*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000.
19. Penc J., *Nowoczesne kierowanie ludźmi. Wywieranie wpływu i współdziałanie w organizacji*, Difin, Warszawa 2007.

20. Pietroń-Pyszczyk A., *Motywowanie pracowników – wskazówki dla menedżerów*, Wydawnictwo Marina, Wrocław 2007.
21. Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi: strategie – procesy – metody*, PWE, Warszawa 2007.
22. Popis J., *Przygotowania obronne Państwowej Straży Pożarnej*, (w:) Babiński A. (red.), *Meandry bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2017.
23. *Program rozwoju szkół i ośrodków szkolenia Państwowej Straży Pożarnej na lata 2015-2020*, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2015.
24. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. Z 2017 r., poz. 1319.
25. Schermerhorn J.R., *Zarządzanie – kluczowe koncepcje*, PWE, Warszawa 2008.
26. Sekuła Z., *Motywowanie do pracy, teoria i instrumenty*, PWE, Warszawa 2008.
27. Sikorski C., *Motywacja jako wymiana – modele relacji między pracownikiem a organizacją*, Difin, Warszawa 2004.
28. Stevenson N., *Motywowanie pracowników. Praktyczny poradnik dla tych, którzy nie lubią tracić czasu*, Liber, Warszawa 2002.
29. Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1999.
30. Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1997.
31. Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1997.
32. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2019 r., poz. 1372.
33. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 2019 r., poz. 1499.
34. Warmiński A., *Zadania i organizacja Państwowej Straży Pożarnej w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne” 2009, nr 6.
35. Wojnarowski A., Obolewicz-Pietrusiak A., *Podstawy ratownictwa chemicznego*, Zakład Wydawnictw i Szkolenia Fundacji Rozwoju Ochrony Przeciwpożarowej Firex, Warszawa 2001.
36. Wróblewski D., *Koncepcja systemu ratowniczego w perspektywie długookresowej*, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2016.
37. Zajac Cz., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2007.
38. Kazuś M., Fierek M.T., *System motywacji w miejscu zatrudnienia*, Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej, Tom 22, 2019.
39. Zielińska J., *Motywowanie do pracy. Na przykładzie samodzielnego publicznego szpitala klinicznego nr 1 we Wrocławiu*, Wydawnictwo magister.pl, Wrocław 2010.
40. Żuber J., *Prawne umocowanie systemu*, „Przegląd Pożarniczy” 1995, nr 12.

dr Andrzej SĘK

dr Małgorzata ANDRYSZCZYK

Państwowa Uczelnia Zawodowa w Suwałkach

ZARZĄDZANIE PAŃSTWEM W DOBIE SYTUACJI KRYZYSOWYCH NA POZIOMIE LOKALNYM I WOJEWÓDZKIM. WYBRANE ASPEKTY PRAWNO-POLITYCZNE

Streszczenie: Niniejsze opracowanie stanowi próbę ukazania działalności organów samorządu terytorialnego w dobie współczesnych zagrożeń. Przypomina czytelnikom strukturę administracji publicznej na poziomie centralnym. Największą jednak uwagę Autorzy skupiają na modelu samorządu lokalnego i dualizmu administracji wojewódzkiej: rządowej i samorządowej. I w tym właśnie obszarze są przedstawiane i omawiane kompetencje organów administracyjnych w układzie poziomym i pionowym. Końcowa część artykułu stanowiąc jednocześnie zakończenie dopełnia rozważania ukazując podobieństwa i różnice występujące w ustawie o zarządzaniu kryzysowym i ustawie o stanie klęski żywiołowej.

Słowa kluczowe: organy administracji publicznej, pandemia, zarządzanie, zapobieganie, COVID-19, finansowe wsparcie rządu

Summary: This study is an attempt to show the activities of local government bodies in the era of modern threats. It reminds readers of the structure of public administration at the central level. However, the authors focus the most attention on the model of local self-government and the dualism of provincial administration: central and local. It is in this area that the competences of administrative bodies are presented and discussed horizontally and vertically. The final part of the article,

which is also the end of the article, completes the discussion by showing the similarities and differences in the Act on Crisis Management and the Act on the State of Natural Disaster.

Keywords: public administration bodies, pandemic, management, prevention, COVID-19, government financial support

Wprowadzenie

Jak wiadomo, co do zasady każda jednostka w trójstopniowym podziale administracyjnym kraju wykonuje swoje zadania samodzielnie i na własną samodzielność. Jest także autonomiczna w swojej działalności. Są to bez wątpienia cechy i zarazem zalety demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego sprawiedliwość społeczną. Chociaż mógłbym pokusić się o definicję doktrynalną, to jednak na potrzeby niniejszego opracowania posłużę się definicją zawartą w wyroku Sądu Najwyższego z 19 stycznia 2021 r. Zatem sprawiedliwość społeczna to zdaniem sądu jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli, a także podkreśla się, że sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne.

W niniejszym wyroku określono także pojęcia państwa prawa, gdzie sąd wskazał, że nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości¹. Państwo prawne jest klauzulą rozumianą jako jednostka redakcyjna aktu normatywnego, a więc rodzajem przepisu prawnego, który zawiera zwrot językowy o utrwalonym znaczeniu konwencjonalnym².

¹ Wywodzona z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej ochrona zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Koniecznym wymogiem realizacji zasady zaufania jest zagwarantowanie obywatelom bezpieczeństwa prawnego. Bezpieczeństwo prawne, przewidywalność prawa stanowionego przez państwo oraz respektowanie przez władzę działań podejmowanych w zaufaniu do państwa gwarantują ochronę wolności człowieka. Por. postanowienie SN z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn. akt. I NSNc 102/20.

² Garlicki Leszek, (red.), Zubik Marek (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, <https://sip-lex-1pl-10000486901b0.han.puz.suwalki.pl/#/commentary/587734530/531970/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-i-wyd-ii?cm=URELATIONS>, dostęp: 9.11.2021.

Polski ustawodawca samodzielność samorządu terytorialnego w realizowanych przez niego zadaniach zagwarantował w kilku aktach prawnych a mianowicie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997r.³, ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴, ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵ czy też ustawy z 5 czerwca 1998 5r. o samorządzie województwa⁶. W ustawie zasadniczej ta cecha demokratycznego państwa została określona w art. 165 ust 2 w brzmieniu „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Można więc uznać, że niniejszy przepis Konstytucji RP nie przewiduje wyjątków od kreowanej w nim zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Nie odsyła także do ustaw szczególnych, które mogłyby ograniczać tę zasadę.

Podmiotowe rozwinięcia samodzielności odnajdziemy także w wymienionych już ustawach: o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 3 samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. Także w art. 2 ust. 3. ustawy o samorządzie powiatowym jednostka ta ma zagwarantowaną samodzielność i w tym samym brzmieniu do w ustawie gminnej. Ta samodzielność w granicach prawa jest zarazem dość obszerna i znacząco ograniczona.

Z punktu widzenia zadań własnych każda jednostka samorządu terytorialnego ma dużo swobody w realizacji ustawowych zadań.

I na tym płaszczyźnie można powiedzieć, że struktura samorządu terytorialnego w relacji z administracją rządową przedstawia się co do zasady w ujęciu poziomym. Jednak przy uwzględnieniu kwestii bezpieczeństwa, to nawet w gdy samorząd terytorialny na zasadach ogólnych wykonuje swoje zadania, jego samodzielność się zawęża i układ administracji publicznej niezależnie od tego czy jest ona rządowa czy samorządowa staje się w wielu sytuacjach hierarchiczny.

Jeśli chodzi o hierarchiczność w samej strukturze samorządu terytorialnego, to i po drugiej reformie administracyjnego kraju widoczny był deficyt uregulowań prawnych, które by przyznawały choćby staroście uprawnienia władcze wobec organu wykonawczego gminy.

Przypomnijmy, w brzmieniu art. 34 ustawy o samorządzie powiatowym starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Tylko w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu.

Wyżej wymienione czynności, wymagały przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu powiatu. Z chwilą wejścia w życie ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej przez ustawodawcę został dodany art.

³ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.

⁵ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920 ze zm.

⁶ Ustawa z 5 czerwca 1998 5r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668 ze zm.

34 ust. 1a i 1b ustawy o samorządzie powiatowym. Tym samym uprawnienia starosty poszerzyły się o opracowywanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego oraz, że w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej starosta działa na zasadach określonych w odrębnych. Poszerzony mu zakres kompetencji w przedstawionym brzmieniu obowiązuje do tej pory.

W ustawie o samorządzie województwa niniejsza kwestia nieco w innym brzmieniu została uregulowana w art. 4, wskazując, iż zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne, tzn. wykonują przypisane im zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy samorządu województwa ma zapobiec naruszaniu samodzielności jednostek samorządu lokalnego (gmin i powiatów) przez jednostki samorządu regionalnego (województwa samorządowe).

Skupiając się nieco na tej największej jednostce samorządu terytorialnego w podziale administracyjnym kraju należy zauważyć, że w obszarze zarządzania kryzysowego jego pole działania jest ograniczone. Wynika to wprost z art. 15 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, gdzie ustawodawca wprost wskazał na zarząd województwa wykonujący jedynie w uczestnictwie w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji. Niewątpliwie ustawą, której sfera dotyczy szeroko pojętego aspektu ochrony zdrowia jest 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.

Z jej postanowień, w tym art. 15zn wynikały specjalne uprawnienia do dokonywania wydatków budżetowych, m.in. dla zarządu województwa, a związane były z zapewnieniem prawidłowej realizacji zadań dotyczących przeciwdziałania COVID-19. Było to określenie na tyle szerokie „zapewnienie realizacji zadań”, że mogły wpisywać się w ten zakres różne czynności ukierunkowane na przeciwdziałanie COVID-19. Z pewnością przejawem realizacji tego zadania mogło być sfinansowanie noclegów personelu medycznego, który realizował wskazane w niniejszej ustawie zadania.

Podobnie powinna przedstawiać się sytuacja sfinansowania szkoleń i zakup sprzętu dla grup szybkiego reagowania. Jak trafnie zauważył Marcin Nagórek, o ile beneficjentem wspomnianych środków byłyby jednostki PSP, o tyle można uznać za dopuszczalne partycypowanie samorządu województwa w podanym zakresie przedmiotowym. Należy także dodać, że z budżetu samorządowego nie można finansować wszelkiego rodzaju wydatków, nawet słusznych z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego, bowiem zawsze musi istnieć konkretna podstawa legalizująca przekazanie środków.

Takiej przesłanki brak, w przypadku gdy beneficjentem wsparcia miałby być np. podmiot prywatny, bowiem nie ma regulacji legalizujących takie finansowanie ze strony województwa. Trafność tej tezy wynika nie tylko z podanych aktów prawnych w postaci: ustawy o samorządzie województwa czy też ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej. Za inną podstawę prawną legitymizującą partycypację w finansowaniu tego przedsięwzięcia stanowi art. 19b wspomnianej ustawy.

Z jego konstrukcji wynika, iż w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej mogą uczestniczyć gmina, powiat lub samorząd województwa oraz organizatorzy imprez masowych. Analiza orzeczeń sądownictwa administracyjnego także nie pozostawia złudzeń do co legitymizacji finansowego wspierania państwowych jednostek straży pożarnej. I tak z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie możemy się dowiedzieć, że komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej są jednostkami budżetowymi powiatu, co oznacza, że pokrywają one swoje wydatki bezpośrednio z budżetu tej jednostki samorządu terytorialnego, tutaj budżetu powiatu. Regulacje te nie wykluczają możliwości stosowania innych form finansowania jednostek budżetowych powiatu, tutaj Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, przewidzianych przepisami obowiązującego prawa.

Z kolei w innym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu jakby doprecyzował orzeczenia poprzedniego sądu wskazując, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą uczestniczyć w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej, jednakże gdy wsparcie to polega na przekazywaniu środków finansowych dla Komendy Powiatowej PSP, to środki te winny zostać przekazane przez tę jednostkę za pośrednictwem Funduszu Wsparcia. Jednak w tezie drugiej wskazuje, że komenda powiatowa PSP jest powiatową jednostką budżetową w rozumieniu ustawy z 2009 r. o finansach publicznych nie przesądza jeszcze o źródłach finansowania tej jednostki, a jedynie o formie przekazywania środków finansowych pozyskiwanych z budżetu państwa przez powiat.

Zasada, że właściwą i wyłączną formą dofinansowania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego jest wpłata środków na Fundusz Wsparcia PSP szczebla wojewódzkiego, poprzedzona zawarciem umowy (porozumienia) z komendantem wojewódzkim lub powiatowym PSP, nie odnosi się do jednostek samorządu szczebla powiatowego, których jednostkami budżetowymi są właściwe komendy PSP, uczestniczących w pokrywaniu części kosztów ich funkcjonowania. Innym dotychczas niezauważonym aktem prawnym umożliwiającym dofinansowanie jednostek straży pożarnych przez samorząd województwa stanowi rozporządzenie Rady Ministrów z 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego. Zgodnie z paragrafem 10 ust. 1 pkt 6. organizatorem szkolenia jest także marszałek województwa. Jego obowiązkiem jest organizacja zajęć teoretycznych oraz gier i treningów realizowanych w cyklu rocznym i samorządowych ćwiczeń wojewódzkich – służących sprawdzeniu przyjętych rozwiązań w ramach przygotowań obronnych oraz doskonaleniu procedur kierowania wybranymi obszarami przygotowań obronnych.

Podsumowując wątek samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, należy zauważyć, że owa samodzielność nie jest wartością absolutną. Jest to samodzielność określona jako <<samodzielność w ramach prawa>> lub <<samodzielność w ramach nadzoru>>. Organy samorządu terytorialnego są organami władzy publicznej i wykonując zadania publiczne muszą kierować się szeroko pojętym interesem publicznym. Ten interes publiczny to nic innego, jak skuteczne i efektywne wykonywanie zadań.

1. Dogmatyczno-prawne i politologiczne zasady postępowania w sytuacjach kryzysowych

Fundamentalnym obowiązkiem wybranej w sposób demokratyczny władzy należy chronić życie i zdrowie suwerena. Ten obowiązek został ustanowiony już najwyższym prawie Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest konstytucja. Z jej art. 68 jasno wynika, że beneficjentem prawa do ochrony zdrowia jest każdy, niezależnie od posiadanego obywatelstwa oraz tego, czy jest osobą ubezpieczoną. Tylko jednak obywatelom legislator zagwarantował równy dostęp do świadczeń protektoratu zdrowotnego finansowanego ze środków publicznych. To ostatnie prawo przysługuje wszystkim obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej.

Podmiotami zobowiązanymi w świetle art. 68 są władze publiczne, zarówno stopnia centralnego, jak i lokalnego ponadlokalnego i regionalnego. Kompetencje w zakresie ochrony zdrowia nie mogą zostać przeniesione przez państwo na podmioty prywatne, choć te ostatnie mogą zostać włączone w działanie systemu ochrony zdrowia. Prywatna służba zdrowia powinna dokompletować publiczną służbę zdrowia, a nie zastępować jej. Powinna ona również pozostawać pod inspekcją władz publicznych, do czego są one zobowiązane w ramach realizacji obowiązku ochrony zdrowia jednostek. Jak wiadomo, jedną z form ochrony zdrowia są szczepienia ochronne. Kwestia ta znalazła już swoje uznanie w linii orzeczniczej sądownictwa administracyjnego.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie – w realiach demokratycznego państwa prawnego tak dobro dziecka, jak i interes społeczny jednoznacznie wymagają, aby rodzice dziecka korzystali z osiągnięć współczesnej medycyny w sposób wolny od ideologicznych uprzedzeń i dobrowolnie poddawali dziecko szczepieniom ochronnym m.in. po to, by uniknąć stosowania przez organy państwa przymusu dla wykonania tego obowiązku i równocześnie, by chronić prawa dziecka. Ten sam sąd w innym wyroku dotyczącym szczepień ochronnych a kwestii sumienia orzekł, że ustawowy obowiązek szczepień ochronnych oznacza niedopuszczalność korzystania z tzw. klauzuli sumienia tj. uprawnienia pacjenta do odmowy poddania się świadczeniu zdrowotnemu z powołaniem

się na art. 16 ustawy o prawach pacjenta. Przepis ten znajduje zastosowanie, jeżeli przepisy odrębnych ustaw nie stanowią inaczej.

Taką zaś odrębną ustawą jest m.in. ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, która przewiduje obowiązek poddawania się szczepieniom ochronnym. Ustawa ta nie przewiduje prawa pacjenta do odmowy wyrażenia zgody na szczepienie ochronne, wręcz przeciwnie – statuuje ogólny obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym. Jedynie w sytuacji wskazań lekarskich, gdy lekarskie badanie kwalifikacyjne daje podstawy do długotrwałego odroczenia obowiązkowego szczepienia, lekarz kieruje osobę objętą obowiązkiem do konsultacji specjalistycznej.

Aktualna sytuacja pandemiczna powinna wymuszać na organach administracji lokalnej większą aktywność w przeciwdziałaniu tego typu zagrożeniom. Wypełnianie procedur z ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym nie powinno kolidować z ustawą o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Na wszystkich trzech poziomach działania samorządu terytorialnego muszą być utworzone zespoły zarządzania kryzysowego.

Nadto, na uwagę zasługuje art. 26 ust. 1 ustaw o zarządzaniu kryzysowym, w którym postanowiono, że finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw. W korelacji z tym przepisem pozostaje ust. 4 powyższego artykułu, z którego wynika, że w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

Proponujemy nieco więcej poświęcić czasu na kwestie rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe. Użycie skróconej nazwy <<rezerwa celowa>> w tym obszarze dyskusji jest nieuzasadniona i może powodować błędną interpretację języka prawa. Każdy samorządowiec oraz osoby niezwiązane z tą działalnością muszą posługiwać się pełną nazwą a mianowicie <<rezerwa celowa na zarządzanie kryzysowe>>. Istnieje bowiem zasadnicza różnica pomiędzy rezerwą celową, która ma charakter fakultatywny, oraz rezerwą celową na zarządzanie kryzysowe, która jest obligatoryjna. Rozdysponowanie środków z rezerwy celowej na dodatki mieszkaniowe oraz na szkolenia pracowników nie mieści się w ramach ciężących na burmistrzu zadań w sprawach zarządzania kryzysowego. Istnieje także w języku prawa i rezerwa celowa bez dodatku <<na zarządzanie kryzysowe>>. Jednak jest ona uchwalana na inne cele. Rezerwy celowe w założeniu mają służyć finansowaniu nagłych wydatków, które nie mogą zostać przewidziane na etapie przygotowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Istota rezerwy na zarządzanie kryzysowe jest związana z wydatkami nieprzewidywanymi, nieplanowanymi, które mogą powstać w sytuacji kryzysowej będącej następstwem określonych zagrożeń. To, że zarządzanie kryzysowe polega m.in. na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, nie oznacza, iż ze środków przeznaczonych w rezerwie na ten cel można dokonywać wydatków bez względu na okoliczności. Istotą rezerw jest bowiem to, że nie można ich na etapie uchwalania budżetu podzielić na działy i rodzaje wydatków.

Środki planowane w rezerwach mają zabezpieczyć nagłe, nieprzewidziane wydatki. Uchwalenie rezerwy celowej następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 222 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych istnieje obligatoryjność i fakultatywność tworzenia rezerwy celowej. Rezerwa ogólna jest rezerwą obowiązkową i musi, być utworzona w budżecie jednostki samorządu terytorialnego w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu.

Fakultatywność zaś polega na tym, że w budżecie jednostki samorządu terytorialnego mogą być tworzone rezerwy celowe na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz na inne zadania wynikające z poszczególnych ustaw. I co ważne, suma tych rezerw celowych, nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego dokonuje podziału tych rezerw, a zatem na poziomie gminy będzie to monokratyczny organ wykonawczy: wójt, burmistrz, prezydent miasta, a na poziomie powiatu zarząd na czele ze starostą jako przewodniczącym zarządu.

Gdyby więc radni podjęli inicjatywę legislacyjną w sprawie zmniejszenia rezerwy celowej i ogólnej, przeznaczając na przykład środki finansowe na remonty dróg gminnych według własnego uznania, ich działania byłyby nie do zaakceptowania. Jak już zwracaliśmy uwagę, że to organ wykonawczy dokonuje podziału tych dwóch rezerw t.j. ogólnej i celowych. Oczywiście istnieje możliwość prawna zmniejszenia przeznaczonych kwot rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe, ale musi być zachowany limit określony w wymienianym już art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego planuje się w ramach budżetu jednostki samorządu terytorialnego art. 26 ust. 1 u.z.k., w tym tworzona jest obowiązkowa rezerwa celowa w minimalnej wysokości określonej w art. 26 ust. 4 u.z.k. Oznacza to, że ze środków tej rezerwy nie można dokonywać wydatków bez względu na okoliczności. Istotą rezerwy na zarządzanie kryzysowe jest związana z koniecznością poniesienia wydatków nagłych,

nieprzewidywanych, które mogą powstać w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej i usuwania jej skutków, będących następstwem określonych zagrożeń, czy konieczności ochrony i odtworzenia infrastruktury krytycznej. Rezerwa celowa na zarządzanie kryzysowe jest przeznaczona na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego. Rada gminy angażując rezerwę celową utworzoną na zarządzanie kryzysowe na inne cele narusza art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Utworzona w budżecie gminy, w paragrafie rezerwy, kwota, może być przeznaczona wyłącznie na wydatki związane z zarządzaniem kryzysowym.

Analiza treści przytaczanego już tu kilkakrotnie przepisu art. 26 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie pozostawia żadnej wątpliwości, że rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego jest obligatoryjna. Użycie przez ustawodawcę sformułowania <<tworzy się>>, jednoznacznie wskazuje na obligatoryjny charakter rezerwy. Nawet, jeśli kwota ustalonej rezerwy na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego stanowiła tylko 0,03% wydatków, to miałyby miejsce istotne naruszenia ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Brak jest możliwości prawnych, aby wójt zmienił przeznaczenie środków rezerwy celowej kryzysowej na zarządzanie kryzysowe poprzez zadysponowanie ich na wydatki niezwiązane stricte z zarządzaniem kryzysowym. Co do zasady, nie jest wyłączona możliwość zmiany przez wójta przeznaczenia rezerwy celowej po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, jednakże nie może to dotyczyć środków rezerwy celowej na zadania kryzysowe. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości utworzenia rezerwy celowej w trakcie roku budżetowego, w tym na cel związany z zadaniami z zakresu opieki społecznej. Tego rodzaju zabieg będzie musiał być realizowany na etapie opracowywania projektu uchwały budżetowej.

2. Komplementacja zarządzania kryzysowego i stanu klęski żywiołowej w czasie pandemii

Ustawy z 2002 r. o stanach nadzwyczajnych, a w szczególności ustawa o stanie klęski żywiołowej, zostały uchwalone i wprowadzone do praktycznego działania w celu zapobiegania sytuacjom kryzysowym, a kiedy już one wystąpią, do ich likwidacji i doprowadzenia struktur państwa do zwyczajnego funkcjonowania. Jak już wspomniano, najważniejszym, konstytucyjnym zadaniem władzy wykonawczej w państwie jest zapewnienie asekuracji i bytu obywateli na wypadek ewentualnych zagrożeń przyzwanym siłami natury, czy przez działalność człowieka. Jak trafnie zauważyła Ewa Niewęgłowska-Górska, kryzys, a właściwie rozwój sytuacji kryzysowej, to nie tylko zagrożenie dla pokoju, ale też bytu i bezpieczeństwa obywateli.

li oraz dokonywanym zmianom rewolucyjnym w różnych obszarach działalności państwa, czy pojedynczego podmiotu.

Kryzysy dotyczące różnych okoliczności w stanach nadzwyczajnych w zasadzie charakteryzują się zaskoczeniem, niedostateczną liczbą informacji – głównie w fazie rozwoju kryzysu. Może wystąpić utrata kontroli nad zaistniałą i kształcąca się sytuacją, zagrożenie poważnych interesów państwa, czy grup społecznych, przerażenie i trudności w podejmowaniu rozsądnych decyzji przez organy reagujące na zaistniałą sytuację kryzysową, spóźnione reakcje na wydarzenia.

Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach klęsk żywiołowych, to działalność koordynowana przez organy administracji rządowej i samorządowej, których zadaniem jest przygotowanie się i realizacja przedsięwzięć mających na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie zjawiskom spowodowanym przez siły natury lub człowieka oraz przywracanie normalnego stanu (odbudowa) sprzed kryzysu. Specyfika zarządzania kryzysowego wynika z jego celów, do których należy zaliczyć:

- monitorowanie i szacowanie prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowej; rozpoznawanie źródeł sytuacji kryzysowej oraz określenie kierunków jej rozwoju w przestrzeni czasowej;
- przygotowanie, odpowiednio do rozwoju sytuacji kryzysowej, niezbędnych do użycia sił i środków oraz warunków ich wykorzystania;
- koordynacji działań między siłami (siłami, służbami, strażami, agencjami, inspekcjami, podmiotami gospodarczymi i organami administracji publicznej) biorącymi udział w danej sytuacji kryzysowej; kontroli realizacji zadań.

Szczegółowe zadania zarządzania kryzysowego są ujęte w czterech fazach reagowania: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy. Wymienione fazy reagowania można scharakteryzować i określić przedsięwzięcia w nich realizowane. W fazie zapobiegania wszelkie przedsięwzięcia będą miały na celu działania uprzedzające, które powinny dominować, bądź redukować mogące wystąpić zagrożenia. Do tych działań można zaliczyć następujące grupy przedsięwzięć o charakterze analiz, ocen i planowania przedsięwzięć: prowadzenie prac legislacyjnych w odniesieniu do zarządzania kryzysowego, przygotowanie odpowiednich sił i środków, szkolenie społeczności lokalnych na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej, tworzenie rezerw i zapasów.

To także zakładanie systemów monitoringu zagrożeń, prowadzenie analiz zagrożeń i ich wpływu na infrastrukturę oraz ogół populacji, przewidywanie potencjalnych strat wywołanych kryzysem, ustalenie metod informowania, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach, określenie stref, obszarów i rejonów szczególnie narażonych na wystąpienie zdarzeń kryzysowych oraz sposobu ochrony ludności, mienia oraz zabezpieczenie środowiska naturalnego.

Do tej fazy trzeba także zaliczyć np. budowanie odpowiednich urządzeń (pomieszczeń) do ochrony ludności, tworzenie i utrzymanie aktualnej bazy danych o terenowej infrastrukturze technicznej, utrzymanie stanu zasobów środków transportu

i sprzętu specjalistycznego do zapewnienia zaopatrzenia i ewakuacji ludności.

Przepisy ustaw o zarządzaniu kryzysowym i ustawy o stanie klęski żywiołowej podporządkowują administrację jednoosobowemu kierownictwu zarówno na poziomie całego kraju, jak i na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w czasie prowadzonej akcji ratowniczej na danym obszarze. Działaniami tymi w zależności od obszaru na jakim wprowadzono stan klęski żywiołowej, kierują odpowiednio:

- wójt (burmistrz, prezydent miasta) w przypadku, gdy stan ten został wprowadzony na obszarze jednej gminy,
- starosta, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,
- wojewoda, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa,
- minister właściwy do spraw wewnętrznych lub inny minister, do którego zakresu działania należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej i ich usuwanie, a w sytuacjach szczególnych określonych w ustawie minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów.

Przyjęcie przez ustawodawcę principia jednoosobowego kierownictwa w trakcie prowadzonej akcji zapobiegania skutkom klęski żywiołowej ma na celu zawarowanie sprawnego i efektywnego przeprowadzenia akcji ratowniczej. Należy pamiętać, że w przypadku powstania katastrofy lub klęski żywiołowej w akcji ratowniczej bierze partycypuje wiele organów i instytucji. Ważne jest więc właściwe koordynowanie ich działań. Wspomniane wyżej podmioty ponoszą jednak główną odpowiedzialność za tok prowadzonej akcji ratowniczej. Osoby te mogą i powinny kierować działaniami innych podmiotów biorących udział w akcji, wydając w razie potrzeby konieczne w tym zakresie decyzje i polecenia.

Jak już wspomniano, jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu. W ramach przysługującym mu kompetencji starosta może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu), kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu. Starosta może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze powiatu, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania starosta niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim.

W zakresie działań podejmowanych w czasie stanu klęski żywiołowej starosta podlega wojewodzie. W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia, wojewoda może zawiesić uprawnienia starosty oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami.

Ponadto starosta wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Opracowuje także plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Zadania ochrony przeciwpożarowej wykonuje przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, działającego na podstawie ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy, to właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy, z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W razie odmowy wykonania tych czynności lub ich niewłaściwego wykonywania wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie zawiadamia organ, któremu podlega kierownik lub który sprawuje nadzór nad nim.

W zakresie działań w czasie stanu klęski żywiołowej wójt (burmistrz, prezydent miasta) niebędącego miastem na prawach powiatu) podlega staroście. W razie niezdolności do kierowania lub niewłaściwego kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia wojewoda z inicjatywy własnej lub na wniosek starosty może zawiesić uprawnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz wyznaczyć pełnomocnika do kierowania tymi działaniami.

Już niejednokrotnie zdarzały się w działalności organów jednostek samorządu terytorialnego sprzeczności kompetencyjne, np. w nakładaniu na sołtysów w drodze podjętej uchwały przez organ stanowiący gminy zadań z zakresu klęsk żywiołowych. Tego rodzaju zabiegi legislacyjne pozostają w opozycji do uregulowań prawnych. Jak wynika np. z rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Warmiń-

sko-Mazurskiego decyzja o powierzeniu sołtysom zadań związanych z działaniami w czasie stanu klęski żywiołowej należy do wójta, a w żadnym razie nie może być taki obowiązek nałożony na sołtysów przez radę gminy. Rada gminy może wyznaczyć na inkasentów sołtysów, jednak nie może regulować tych kwestii w statucie jednostki pomocniczej, stanowiącym akt prawa miejscowego. Nie bez znaczenia pozostaje, że powierzenie innej osobie stanowiska (funkcji) inkasenta musi poprzedzać zgoda danego podmiotu na przyjęcie łączących się z tym obowiązków.

Rada gminy nie posiada także kompetencji do wyznaczenia sołtysowi mocą statutu sołectwa zadania polegającego na kierowaniu akcją pomocy w sołectwie w czasie klęski żywiołowej czy też w razie wypadków losowych. Organy do tego uprawnione wyznacza ustawa z 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, regulując kompleksowo ich kompetencje i wyznaczając podmioty, za pomocą których organy te wykonują swoje zadania. Decyzja o powierzeniu sołtysom zadań związanych z działaniami w czasie stanu klęski żywiołowej należy do wójta, nie może być taki obowiązek nałożony na sołtysów przez radę gminy.

Ponadto podobnie, jak starosta wójt, burmistrz, prezydent miasta realizuje zadania obejmujące sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli gminy oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych.

Zamiast zakończenia

Analizując zagadnienia tych dwóch ustaw tj. ustawy o zarządzaniu kryzysowym i ustawy o stanie klęski żywiołowej, można przyjąć tezę, że pierwsza ustawa w chwili zagrożenia wysuwa się na pierwszy plan. Ustawa o stanie klęski żywiołowej czeka na wejście w nurt występującego już zagrożenia lub też nadchodzącego. Inny jest też mechanizm angażowania tych dwóch ustaw. Ustawę o zarządzaniu kryzysowym można wprowadzić w życie z przyjętego umownie „marszu”, a użycie ustawy o stanie klęski żywiołowej wymaga zastosowania odpowiedniej procedury.

Tak więc podmioty odpowiedzialne za kierowanie zarządzaniem kryzysowym wykonują swoje ustawowe zadania wprost proporcjonalnie do siły występującego zagrożenia i jego miejsca. Z tego też powodu każdy z organów administracji publicznej podejmuje działania w ramach przysługującym mu terytorialnych kompetencji. Nie oznacza to, że jednak dla organu powiatu za przysłowiowe „stanie z bronią u nogi” w sytuacji, kiedy w granicach administracyjnych jednej gminy wy-

darzyła się sytuacja kryzysowa i w jej likwidacji zaangażowane są wszystkie gminne służby. Art. 20 ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie pozostawia wątpliwości obowiązku włączania się z urzędu służb powiatowych w toku działań gminnych służb ratowniczych. Wspominany wyżej art. 20 pkt ust. 1 pkt 2 nakłada na wójta obowiązek współdziałania z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej czy też współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska.

Mało tego, szersze pole działania w zarządzaniu kryzysowym stwarza art. 21 wyżej wymienionej ustawy. Z jego treści wynika, że obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach.

Z kolei art. 22 przedmiotowej ustawy reguluje powoływanie przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ekspertów do zespołów zarządzania kryzysowego. Z brzmienia wynika, że ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, starostowie i oraz wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast mogą powoływać ekspertów do udziału w pracach właściwych zespołów zarządzania kryzysowego. W tych zespołach mogą pracować specjaliści zamieszkujący i pracujący na terenie innej gminy. To wójt kierujący pracami zespołu kryzysowego decyduje jego składzie, musi on być powołany adekwatnie do dających się przewidzieć rodzajom zagrożeń.

Wydaje się zasadne, aby wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast również ci na prawach powiatu grodzkiego i starostowie opracowali sposób postępowania i informowania o sytuacji kryzysowej lub zagrożeniu jej wystąpienia na terytoriach poszczególnych gmin, powiatów i miastach na prawach powiatu.

Z kolei ustawa o stanie klęski żywiołowej, jak już wspomniano wymaga <<specjalnego uruchomienia>>. Organem uprawnionym do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej jest Rada Ministrów. Rada Ministrów wprowadza stan klęski żywiołowej w drodze rozporządzenia, czyniąc to z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody. Jest to rozporządzenie należące do kategorii aktów, o jakich mowa w art. 92 Konstytucji, jednak jest aktem posiadającym pewne swoje cechy. Przede wszystkim może obejmować terytorium całego państwa lub jego część, jest nie tylko aktem normatywnym, lecz także decyzją jednostkową o wprowadzeniu określonego stanu nadzwyczajnego.

Rozporządzenie, ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto podaje do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie jest obligatoryjne i jest dopuszczalne jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń. Rada Ministrów autonomicznie

ocenia, czy sytuacja, która wystąpiła, uzasadnia wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na danym obszarze, w szczególności Rada Ministrów nie jest związana w tym zakresie wnioskiem wojewody. Cechą swoistą rozporządzenia wprowadzającego stan klęski żywiołowej jest m.in. szczególny tryb jego ogłoszenia. Rozporządzenie to nie wystarczy ogłosić w urzędowym dzienniku publikacyjnym, tj. w Dzienniku Ustaw RP, ale także należy ogłosić w sposób umożliwiający wszystkim łatwe i szybkie zapoznanie się z jego treścią. Rozporządzenie wprowadzające stan klęski żywiołowej ponadto podaje się do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze.

Ten tryb ogłaszania odnosić się do również rozporządzeń Rady Ministrów przedłużających stan klęski żywiołowej oraz znoszących taki stan. Ustawa obliuguje redaktorów naczelnych dzienników oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia wprowadzającego stan klęski żywiołowej przekazanego im przez wojewodę. Ponadto zostali oni zobowiązani do nieodpłatnego nagłośnienia komunikatów i decyzji organów prowadzących akcję ratowniczą.

Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej prowadzi do uzyskania przez organy terenowe uprawnień do stanowienia aktów prawa miejscowego i podanych w rozporządzeniu wydanego przez Radę Ministrów ograniczających konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela. Kompetencję tę posiadać będzie jednak tylko organ kierujący działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski lub ich usunięcia. Może on ograniczyć wyłącznie te prawa, które wskazane zostały w rozporządzeniu wprowadzającym stan klęski żywiołowej i tylko wtedy, gdy okażą się one niezbędne, zachowując przy tym dodatkowe wymagania co do treści aktu oraz sposobu jego ogłoszenia.

Jeśli zaś chodzi o ustawę o zarządzaniu kryzysowym, to ograniczanie praw i swobód obywatelskich może ograniczać się do miejsc, na których występuje zagrożenie. Ustawy o zarządzaniu kryzysowym nie wprowadza się żadnym aktem prawnym i wykonywanie zadań z niej wynikających trwa do usunięcia zagrożenia. Stan klęski żywiołowej może zostać przedłużony na czas oznaczony, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po wyrażeniu przez Sejm zgody na to przedłużenie. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan klęski żywiołowej na całym obszarze jego obowiązywania lub na części tego obszaru przed upływem czasu, na który został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny jego wprowadzenia.

Jest oczywiście i wspólna cecha obydwu ustaw. Przejawia się ona w wstępnych fazach zarządzania kryzysowego t.j. zapobieganie i przygotowanie, zaś stan klęski żywiołowej może być także wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne rangi ustawy:

1. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
2. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.
3. Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1940 ze zm.
4. Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm.
5. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920 ze zm.
6. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668 ze zm.
7. Ustawa z 18 kwietnia 202 r. o stanie klęski żywiołowej, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897 ze zm.
8. Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1856 ze zm.
9. Ustawa z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 849 ze zm.
10. Ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1845 ze zm.
11. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.
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, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.
13. Ustawa z 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r., poz. 159

Akty prawne wykonawcze:

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego, Dz.U. z 2015 r., poz. 1829

Pozycje książkowe:

1. Bebenek B., Geostrategiczne położenie Polski – konsekwencje, ocena, rekomendacje (w:) A. Sęk, M. Wiszniewska i in. (red. nauk.) Przesmyk Suwalski w warunkach kryzysu i wojny, aspekty obronne i administracyjne, Suwałki 2020 r.

2. Dobosz P. [w:] Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, (red. nauk) P. Chmielnicki, Warszawa 2007
3. Sęk A., Kubeł, S. Dylematy samodzielności gminy w sytuacjach szczególnych. Zarys problemu (w:) B. Bębenek, G. Gadomska i in. (red. nauk.) Samorząd terytorialny w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego, Pułtusk 2018

Czasopisma naukowe:

1. Korczak J. Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych, „Przegląd Prawa i Administracji” z 2016 r., nr 106
2. Nagórek, M. Rezerwy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy praktyczne, „Finanse komunalne” z 2020 r.
3. Niewęglowska-Górska, Ewa Zadania zarządzania kryzysowego w stanach nadzwyczajnych państwa. Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej z 2011 r., nr 1

Orzecznictwo sądowe i uchwały RIO:

1. Uchwała Kolegium RIO w Warszawie z 1 lutego 2011 r., nr 42K/11
2. Wyrok WSA w Rzeszowie z 28 lutego 2012 r., nr sygn. I SA/Rz 35/12
3. Wyrok WSA w Poznaniu z 18 grudnia 2012 r., nr sygn. I SA/Po 834/12
4. Wyrok WSA w Szczecinie z 23 lipca 2013 r., nr sygn. I SA/Sz 587/13
5. Wyrok WSA w Poznaniu z 30 stycznia 2014 r., nr sygn. I SA/Po 1107/13
6. Uchwała Kolegium RIO w Warszawie z 29 kwietnia 2014 r., nr 12.182.2014
7. Uchwała Kolegium RIO we Wrocławiu 3 kwietnia 2014 r., nr 38/2014
8. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 kwietnia 2015 r., nr sygn. II SA/Go 176/1
9. Wyrok NSA z 7 lipca 2015 r., nr II GSK 1165/14
10. Wyrok WSA w Warszawie z 22 kwietnia 2020 r., nr sygn. akt VII SA/Wa 56/20
11. Wyrok WSA w Warszawie z 6 maja 2020 r., nr sygn. VII SA/Wa 56/20
12. Postanowienie SN z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn. akt. I NSNc 102/20
13. Wyrok SN z 19 stycznia 2021 r., sygn. akt. I NSNc 50/20
14. Inne rozstrzygnięcia
15. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 21 grudnia 2012 r., nr PN.4131.299.2012

Netografia:

1. Garlicki Leszek, (red.), Zubik Marek (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, <https://sip-1lex-1pl.10000486901b0.han.puz.suwalki.pl/#/commentary/587734530/531970/garlicki-leszek-red-zubik-marek-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-i=-wyd-ii?cm-URELATIONS>, dostęp: 9.11.2021.
2. Nagórek M., Czy ze środków samorządu województwa może być sfinanso-

wane szkolenie i sprzęt dla grupy szybkiego reagowania?, <https://sip-1lex-1pl-10000486901ec.han.puz.suwalki.pl/#/question-and-answer/622346053/czy-ze-srodkow-samorzadu-województwa-moze-byc-sfinansowane-szkolenie-i-sprzet-dla-grupy-szybkiego...?cm=UIREST> (dostęp: 15.11.2021)

3. Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II. <https://sip-1lex-1pl-10000486901ec.han.puz.suwalki.pl/#/commentary/587806662/650725/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 15.11.2021 r.)

Dr Justyna TUREK

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ W STREFIE SCHENGEN. WSPÓŁPRACA POLICJI NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO I LANDU BRANDENBURGIA

Streszczenie: Tendencje zjednoczeniowe w Europie przyczyniają się do intensyfikacji współpracy między państwami w pełni zaangażowanymi w organizację jaką jest Unia Europejska. Rozwój integracji europejskiej przyczynił się do utworzenia wspólnej przestrzeni Strefy Schengen bez kontroli na granicach wewnętrznych i zintegrowanym systemem zarządzania bezpieczeństwem na granicach zewnętrznych. Tym samym istotne okazało się wdrożenie środków kompensujących w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego Strefy Schengen zwłaszcza z perspektywy społeczności lokalnych zamieszkujących obszary przygraniczne.¹ Współpraca transgraniczna polskiej policji województwa lubuskiego z niemiecką policją landu Brandenburgia stanowi właśnie odniesienie do budowania bezpieczeństwa na terytorium przygranicznym zamieszkiwanym przez społeczności lokalne. Prawne podstawy tej współpracy, wspólne instrumenty i możliwości doskonalenia zawodowego organów policji Polski i Republiki Federalnej Niemiec stanowią analizę badawczą podjętą w artykule z jednoczesnym zamiarem uzupełnienia dotychczasowego stanu badań na temat współpracy transgranicznej policji jednostek administracyjnych.

Słowa kluczowe: Stefa Schengen, województwo lubuskie, land Brandenburgia, pościg transgraniczny, obserwacja transgraniczna

¹ K.P. Marczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej: od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2012, s. 55.

Abstract: The unifying tendencies in Europe contribute to the intensification of cooperation between states which are fully committed to the organization of the European Union. The development of European integration contributed to the creation of a common Schengen area without internal border controls and an integrated security management system at external borders. Thus, it turned out to be important to implement compensatory measures in the field of internal security of the Schengen Area, especially from the perspective of local communities living in border areas. The cross-border cooperation of the Polish police of the Lubuskie Voivodeship with the German police of the Brandenburg land is precisely a reference to building security in the border territory inhabited by local communities. The legal basis of this cooperation, common instruments and opportunities for professional development of the police authorities of Poland and the Federal Republic of Germany constitute the research analysis undertaken in the article with the simultaneous intention to supplement the current state of research on cross-border police cooperation of administrative units.

Key words: Schengen Area, Lubuskie Voivodeship, Brandenburg Land, cross-border pursuit, cross-border surveillance

Proces integracji europejskiej przyczynił się do intensyfikacji współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w obszarze bezpieczeństwa, zwłaszcza poprzez utworzenie Strefy Schengen na mocy Układu z Schengen podpisanego w dniu 14 czerwca 1985 roku w Luksemburgu. Zgodnie z postanowieniami Układu obszar bez kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich ma być kompensowany poprzez zintegrowane zarządzanie bezpieczeństwem na granicach zewnętrznych². Stąd też Układ z Schengen na mocy, którego zniesiono kontrole na granicach wewnętrznych państw ustanowił wyzwanie podjęcia kooperacji instytucji i organów krajowych, które w zakresie swoich kompetencji wykonują zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa.³

Członkostwo Polski w strukturach Unii Europejskiej kreuje zobowiązanie do współpracy w kontekście bezpieczeństwa tym bardziej, że przystąpienie do Strefy Schengen dnia 21 grudnia 2007 roku poszerzyło je o współpracę policji. Państwo polskie jest zobligowane do podjęcia działań mających na celu ochronę obywateli a szczególnym obszarem aktywności w tym zakresie pozostaje transgraniczne współdziałanie państw.⁴ Transgraniczny wymiar kooperacji organów policji posia-

da szczególnie znaczenie zwłaszcza w kontekście niemieckich landów i polskich województw. Stąd też celem niniejszego artykułu jest analiza współpracy policji landu Brandenburgia i województwa lubuskiego w kontekście bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Zamieszkiwanie wspólnego terytorium buduje więzi między członkami społeczności lokalnej⁵ a bezpieczeństwo jest jednym z czynników konsolidujących oczekiwania względem władz i służb publicznych wdrażających jego strategię na danym obszarze.

Jednym z zadań państwa demokratycznego jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Bezpieczeństwo jest wartością utożsamianą z wymiarem wewnętrznym, zewnętrznym, społecznym czy międzynarodowym.⁶ Bez względu na jego ujęcie posiada znaczenie na poziomie indywidualnym jak i zbiorowym. Bezpieczeństwo w procesie integracji europejskiej należy rozpatrywać z perspektywy *sensu largo*, która nawiązuje także do społeczności lokalnych zamieszkujących obszary graniczne państw członkowskich.⁷ Wraz z otwarciem granic i funkcjonowaniem rynku wewnętrznego zasada swobodnego przepływu osób przyczyniła się do nieograniczonego przemieszania się ludności. Tym samym instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie podjęły decyzję o umocnieniu współpracy organów policji zwłaszcza w wymiarze transgranicznym wobec zagrożenia wzrostu przestępczości na terytorium Strefy Schengen.

Zanim jednak Polska przystąpiła do struktur Unii Europejskiej i Strefy Schengen nawiązała relacje dwustronne z Republiką Federalną Niemiec w ramach wspólnego sąsiedztwa.⁸ Aspekt ponadnarodowy owej współpracy wynikający z pełnej integracji w strukturach Unii Europejskiej nie był możliwy w przypadku Polski, gdyż państwo to nadal pozostawało poza głównym nurtem zjednoczenia. Jednocześnie początek lat dziewięćdziesiątych w relacjach polsko-niemieckich naznaczony był potrzebą prawnego sformalizowania przebiegu granicy.⁹ Stało się to w dniu 14 listopada 1990 roku na mocy podpisanego Polsko-Niemieckiego Traktatu Granicznego, umowy bilateralnej dotyczącej wzajemnego uznania granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej.¹⁰ Ujęcie kwestii granicznej w ramy formalno-prawne zostało wzmoc-

⁵ P. Siuda, *Społeczność lokalna i jej różne ujęcia – wprowadzenie*, Wydawnictwo Naukowe Katedra, Bydgoszcz 2018, s. 13.

⁶ D. Bigo, *Internal and External Aspects of Security*, European Security, Volume 15, 2006 - Issue 4: Security and Democracy in the EU, s. 386.

⁷ D. Zandee, J. Rood, M. Meijnders, *The relationship between external and internal security*, Clingendael Strategic Monitor, Haga 2015, s. 31.

⁸ K. Ziemer, *Polen und Deutsche in Europa – Trennt die Geschichteerneut?*, [w:] *Die Slaven und Europa*, G. Ressel, H. Stahl (red.), Wyd. Peter Lang GmbH, Trewir 2008, s. 368.

⁹ K. Ziemer, *Polska i Niemcy – jaka przeszłość, jaka przyszłość?*, Sprawy Międzynarodowe No 1/2005, s. 49.

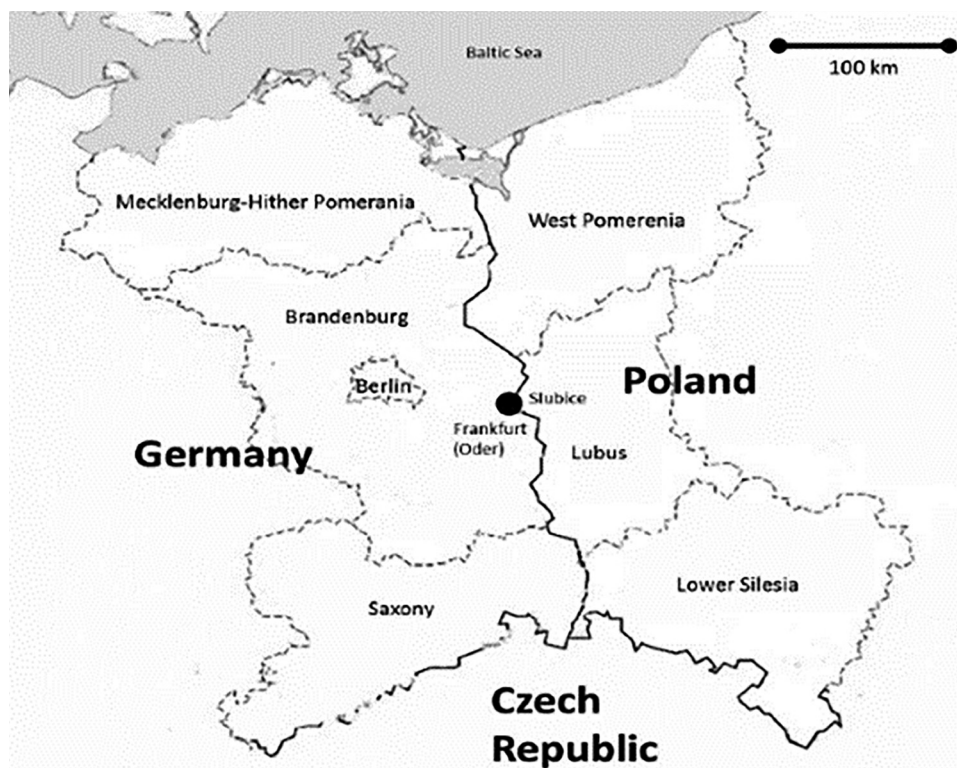
¹⁰ Umowa została podpisana przez polskiego ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego i niemieckiego ministra spraw zagranicznych Hansa-Dietricha Genschera. Państwo polskie dokonało ratyfikacji umowy 26 listopada 1991 roku, natomiast niemiecki parlament federalny 16 grudnia 1991 roku. Więcej: D. Pick, *Deutsch-polnische Beziehungen und die deutsche Einheit* [w:] *Europa und die Deutsche Einheit. Beobachtungen, Entscheidungen und Folgen*, (red.) M. Gehler, M. Graf, Berlin 2015, s. 615.

² V. Voynikov, *The 25th Anniversary of the Schengen Area and the Impact of COVID-19*, Białostockie Studia Prawnicze 2021 vol. 26 nr 1, s. 38.

³ J. Jeandesboz, *Security in the Schengen Area: Limiting Rights and Freedoms?* [w:] R. Coman, A. Crespy, V. A. Schmidt (red.) *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*, Cambridge 2020, s. 259.

⁴ C. E. Popa, *The Challenges of the Schengen Area*, Expert Journal of Economics. Volume 4, Issue 3 2016, s. 96.

nione kolejnym Traktatem między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 roku.¹¹



Źródło: <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network/good-practices/cross-border-police-cooperation-between-germany-and-poland?language=hu> (data dostępu: 27.12.2021r.)

W Traktacie podkreślono znaczenie stosunków polsko-niemieckich dla jedności Europy oraz zrozumienie niemieckiego partnera dla polskich dążeń do członkostwa w procesie integracji europejskiej.¹² Z tymże obecność Polski w przestrzeni ponadnarodowej wiązała się nie tylko z jej aspektem prawno-gospodarczym, lecz wyznaczała zadania w zakresie bezpieczeństwa. Z drugiej strony niemieckie sąsiedztwo zintensyfikowało działania na rzecz bezpieczeństwa, zwłaszcza we wspo-

¹¹ Traktat został podpisany przez polskiego premiera Jana Krzysztofa Bieleckiego i ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego. Z kolei stronę niemiecką reprezentowali kanclerz federalny Helmut Kohl i minister spraw zagranicznych Hans-Dietrich Genscher. Postanowienia w nim zawarte weszły w życie ostatecznie 16 stycznia 1992 roku.

¹² Polska już 16 grudnia 1991 roku podpisała Układ Europejski, umowę o charakterze stowarzyszeniowym, która przyczyniła się do zacieśnienia współpracy gospodarczej i kulturowej. Układ ten poprzedził pełną akcesję Polski do Unii Europejskiej i zakładał dostosowanie polskiego prawa *acquis communautaire*.

mnianym wymiarze transgranicznym.¹³ Stąd działania polsko-niemieckie w obszarze bezpieczeństwa koncentrują się między innymi na współpracy policji. Tereny graniczne państw członkowskich są wyjątkowym obszarem pod względem bezpieczeństwa na wyzwania, którego mają odpowiadać organy policji w kontekście społeczności lokalnej.¹⁴ Zarówno polskie jak i niemieckie regulacje prawne odnoszą się do podziału zadań publicznych, zgodnie z którymi policja na poziomie polskich województw i niemieckich landów posiada kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego. Natomiast dodatkowe instrumenty współpracy policyjnej włącza Konwencja Wykonawcza do Układu Schengen z dnia 19 czerwca 1990 roku.

W Tytule III Konwencji Wykonawczej Policja i Bezpieczeństwo zawarta została regulacja dotycząca współpracy policji, która obowiązuje polskie i niemieckie organy w kontekście członkostwa w Strefie Schengen. Zgodnie z postanowieniami organy policyjne w zakresie prawa krajowego i zgodnie z kompetencjami udzielają sobie pomocy w celu zapobiegania i wykrywania przestępstw. Prawodawca w przepisach Układu Wykonawczego Schengen jednocześnie przewiduje okoliczność, gdy to sądy krajowe państw członkowskich sporządzają wnioski w przedmiotowej sprawie. Wnioski i ich wykonanie nie mogą wymagać zastosowania środków ograniczających przez państwa członkowskie, które realizują współpracę policji. Ponadto to centralne organy policji odpowiedzialne za kooperację międzynarodową zajmują się udzielaniem odpowiedzi na wnioski w sprawie podjęcia stosownych działań. Dodatkowo w aktywności organów policji w wymiarze międzynarodowym uwzględniono także kontekst transgraniczny. Mianowicie na terytorium przygranicznym współpraca policji jest realizowana w oparciu o uzgodnienia właściwych ministrów umawiających się państw, czyli w badanym przypadku są to ministrowie spraw wewnętrznych Polski oraz Republiki Federalnej Niemiec. Oprócz tego w Układzie Wykonawczym Schengen *explicite* wskazano, że zawarte w nim regulacje nie naruszają bilateralnych umów państw członkowskich w sprawie współpracy policyjnej obszarów przygranicznych. Zasadniczo instrumenty i mechanizmy współpracy policyjnej wypracowane w relacjach polsko-niemieckich nie naruszają tych, które zostały przyjęte na poziomie Unii Europejskiej. W związku z tym nie występuje tu kolizja prawno-instytucjonalna, która uniemożliwiałaby realizację zobowiązań bilateralnych. Tym samym utrzymana została jedność unijnych i krajowych regulacji prawnych, co niewątpliwie zwiększa efektywność zwalczania przestępczości o znaczeniu transgranicznym. Z drugiej strony system bezpieczeństwa Strefy Schengen bezpośrednio obejmuje także społeczności lokalne, które zamieszkują obszary graniczne.

¹³ A. Łada, J. Kucharczyk, *Nachbarschaft mit Geschichte: Blicke über Grenzen Deutsch-Polnisches Barometer 2020*, Warszawa 2020, s. 15.

¹⁴ I. Styczyńska, K. Beaumont, *Easing legal and administrative obstacles in EU border regions Case Study No. 8 Police cooperation Complexity of structures and rules on the border (Germany – Poland)*, Bruksela 2017r., s. 6.

Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen przewiduje różne formy współpracy organów policji państw członkowskich, które zdecydowanie wykraczają poza tradycyjne mechanizmy jej urzeczywistnienia.¹⁵ Przyczynę stanowi tu niewątpliwie znoszenie kontroli na granicach wewnętrznych Strefy Schengen, co w praktyce przysporzyło trudności w organizacji i przeprowadzaniu działań pościgowych prowadzonych przez organy policji z perspektywy terytorialnej.¹⁶ Mianowicie chodzi tu o legalny pościg organów policji wykraczający poza terytorium państwa pochodzenia. Zniesienie barier w działaniach policji zawiera art. 41 Układu Wykonawczego, który ustanawia i legalizuje pościg transgraniczny. W świetle przyjętych rozwiązań funkcjonariusze jednego z państw członkowskich Strefy Schengen, którzy przystąpili do pościgu osoby złapanej podczas popełnienia przestępstwa, są uprawnieni do kontynuowania pościgu na terytorium innego państwa członkowskiego bez konieczności uzyskania uprzedniej jego zgody, jeśli, z uwagi na szczególną pilność sytuacji, nie jest możliwe poinformowanie właściwych władz przy pomocy jakichkolwiek ze sposobów określonych w art. 44 Konwencji Wykonawczej przed wjazdem na to terytorium lub jeśli powyższe organy nie są w stanie dotrzeć na miejsce przestępstwa w celu przejęcia pościgu.

Pościg transgraniczny jako środek bezpośrednio stosowany we współpracy między organami policji dotyczy konkretnego katalogu przestępstw. Dotyczy on przestępstw karnych oraz tych, które podlegają ekstradycji.¹⁷ We wskazany w prawnej podstawie sposób realizowane jest współdziałanie organów policji województwa lubuskiego i landu Brandenburgia. Dodatkowo obowiązują je przewidziane procedury postępowania zawarte w Konwencji Wykonawczej. Mianowicie prowadzący pościg funkcjonariusze nie mają prawa zatrzymania ściganej osoby, chyba że występują okoliczności wyłączające to postanowienie. W przypadku nieprzesłania wniosku o zaprzestanie pościgu oraz jeśli właściwe władze lokalne nie są w stanie interweniować odpowiednio szybko, funkcjonariusze ścigający mogą zatrzymać ściganą osobę do czasu, kiedy funkcjonariusze ścigający państwa, na którego terytorium pościg ma miejsce, którzy powinni zostać niezwłocznie o nim poinform-

¹⁵ D. Seniutienė, *Schengen and the concept of internal border security*, Research Journal Public security and public order 2021 (27), s. 135.

¹⁶ M. S. Miller, J. T. Mills, *Schengen vs. Fortress Europe-EU*, Peace Review. April-June 2020, Vol. 32 Issue 2, s. 168.

¹⁷ Zgodnie z art. 41 ust. 4 następujące przestępstwa podlegają zastosowaniu pościgu transgranicznego: zabójstwo, nieumyślne spowodowanie śmierci, gwałt, podpalenie, fałszowanie pieniędzy, kradzież z włamaniem i rozbój kwalifikowany oraz paserstwo, wymuszenie, porwanie i przetrzymywanie zakładników, handel ludźmi, nielegalny handel środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, naruszenie postanowień prawnych dotyczących broni i materiałów wybuchowych, umyślne spowodowanie szkody z użyciem materiałów wybuchowych, nielegalny przewóz toksycznych i niebezpiecznych odpadów, niezatrzymanie się oraz niepodanie szczegółowych danych po wypadku, którego skutkiem jest śmierć lub poważne uszkodzenie ciała. Katalog kategorii przestępstw stanowi źródło zamknięte dla prawnej podstawy działalności organów policji i w interpretacji *sensu largo* nie podlega rozszerzeniu.

mowani, są w stanie ustalić tożsamość osoby oraz aresztować ją. Ponadto pościg jest prowadzony jest na obszarze lub od chwili przekroczenia granicy, z tymże wymienione okoliczności powinny zostać ujęte w deklaracji o prowadzeniu pościgu. Dodatkowo jednak organy polskiej policji w województwie lubuskim mają możliwość prowadzenia pościgu bez jakichkolwiek ograniczeń w czasie i przestrzeni. Prawo to do podjęcia działań w obszarze pościgu również wynika z postanowień schengenских, co tym bardziej ułatwia realizację zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Prowadząc jednak pościg transgraniczny funkcjonariusze lubuskiej policji są zobligowani do przestrzegania przepisów prawnych landu Brandenburgia, na którego terytorium działają. W praktycznym wymiarze obowiązek ten urzeczywistnia się poprzez przestrzeganie instrukcji wydawanych przez właściwe władze lokalne. Celem wprowadzenia tego obowiązku jest wyłączenie kolizji prawnych, które uniemożliwiałyby bądź też utrudniały wykonywanie zadań związanych z bezpieczeństwem.¹⁸ Tym samym członkostwo polskich i niemieckich jednostek podziału administracyjnego w Strefie Schengen ułatwia kooperację organów policji i przyczynia się do zwalczania przestępczości transgranicznej.

Warto nadmienić, że pościg transgraniczny prowadzony jest wyłącznie przez granice lądowe. Funkcjonariusze prowadzący pościg transgraniczny mają być łatwo rozpoznawalni poprzez noszenie munduru lub opaski na ramieniu bądź przez oznakowania umieszczone na ich środkach transportu. Tym samym użycie stroju cywilnego w połączeniu z wykorzystaniem nieoznakowanych środków transportu pozbawionych powyższych oznaczeń jest zabronione. Dozwolone jest noszenie broni przez funkcjonariuszy prowadzących pościg, ale jej wykorzystywanie jest uzasadnione wyłącznie w przypadku obrony koniecznej. Oprócz tego prowadzący pościg funkcjonariusze muszą być w stanie w każdej chwili potwierdzić, że działają w charakterze urzędowym. Na wezwanie drugiej strony funkcjonariusze okazują legitymację służbową. Status funkcjonariuszy podczas wykonywania czynności związanych z pościgiem jest tożsamy z tym jaki obowiązuje w państwie na terytorium, którego jest realizowany. Dotyczy to przestępstw popełnianych przeciwko funkcjonariuszom jak i przez nich dokonywanych. Państwo, którego funkcjonariusze spowodowali szkodę jakiegokolwiek osobie na terytorium innego, zwróci jej pełne koszty, jakie poniosła w związku z odszkodowaniami dla ofiar lub osób uprawnionych do tych odszkodowań w ich imieniu.

Transgraniczna współpraca policji województwa lubuskiego i landu Brandenburgia wymaga wsparcia techniczno-operacyjnego, celem ułatwienia wypełniania zadań w obszarze bezpieczeństwa. Zważywszy na lokalne okoliczności i możliwości techniczne państwa należące do Strefy Schengen w szczególności na obszarach przygranicznych, instalują łączność telefoniczną, radiową i teleksową oraz inną bezpośrednią łączność w celu ułatwienia współpracy policyjnej i współpracy służb

¹⁸ R. Holovsky, *The Concept of Border Security in the Schengen Area*, Central European Journal of International and Security Studies 10, no. 2, s. 75.

celnych, szczególnie dla natychmiastowego przekazywania informacji do celów transgranicznego nadzorowania granicy oraz pościgu.¹⁹ Wdrażane środki techniczne o charakterze szczegółowym obejmują wymianę sprzętu lub wysłanie oficerów łącznikowych, wyposażonych w odpowiedni sprzęt radiowy. Dla ułatwienia i koordynacji komunikacyjnej następuje poszerzenie pasm częstotliwości wykorzystywanych na obszarach przygranicznych. By zapewnić ciągłość współpracy w wymiarze transgranicznym województwo lubuskie i land Brandenburgia ustanawiają wspólne jednostki policji i służb celnych działających na tych samych obszarach. Ponadto są zaangażowane w koordynację programów dotyczących zamówień sprzętu łączności, w celu zainstalowania ujednoliconych i kompatybilnych systemów łączności. Wskazane formy współpracy czynią system kooperacji polsko-niemieckiej policji komplementarnym bez uchybień dla postanowień prawa krajowego oraz doświadczeń organów policji w zapewnianiu bezpieczeństwa.

Konwencja Wykonawcza przewiduje również tryb postępowania wobec osoby zatrzymanej w wyniku działań operacyjnych policji. Mianowicie po zatrzymaniu osoby ściganej do celów doprowadzenia jej przed właściwe władze lokalne, osoba ta może być poddana jedynie przeszukaniu. W czasie przekazania osoby przez funkcjonariuszy prowadzących pościg możliwe jest użycie kajdanek a przedmioty posiadane przez zatrzymanego mogą zostać zajęte. Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen uwzględnia także możliwość przesłuchania osoby zatrzymanej niezależnie od jej obywatelstwa, z uwzględnieniem prawa krajowego. Procedura zakończenia pościgu transgranicznego wymaga dopełnienia formalności proceduralnych, które koncentrują się wokół złożenia sprawozdania z przebiegu prowadzonych działań przez organy policji. Nadto na wniosek organów władz lokalnych, funkcjonariusze powinni pozostać w ich dyspozycji do czasu wystarczającego dla wyjaśnienia okoliczności dotyczących ich działań. Powyższe zobowiązanie ma zastosowanie nawet jeżeli pościg nie doprowadził ostatecznie do aresztowania ściganej osoby. Nadmienić warto, że każdy pościg transgraniczny może być natychmiast przerwany na wyraźne żądanie funkcjonariuszy państwa sąsiadującego, na terytorium którego jest prowadzony. Dopełnieniem współpracy polsko-niemieckiej policji jest pomoc prawna. Władze państwa pochodzenia funkcjonariuszy prowadzących pościg transgraniczny udzielają pomocy w przeprowadzeniu wyjaśnień następujących po operacji, w której brali udział, w tym postępowania sądowego. Zatem instrument jakim jest pościg transgraniczny we współpracy policyjnej ma przyczyniać się do zapewnienia bezpieczeństwa, ale obejmuje także udzielanie pomocy prawnej.

W kontekście zastosowania pościgu transgranicznego państwa członkowskie Strefy Schengen mogą poszerzyć zakres zastosowania Konwencji Wykonawczej o dodatkowe postanowienia. Jednakże każde państwo członkowskie Strefy Schengen zgodnie ze swoim prawem krajowym oraz bez wezwania może przesłać zain-

teresowanej stronie wszelkie informacje, które mogą mieć znaczenie dla udzielenia pomocy w zwalczaniu przyszłych przestępstw i zapobiegania przestępstwom przeciwko porządkowi publicznemu i bezpieczeństwu publicznemu lub zagrożeniom dla nich. Bez uszczerbku dla uzgodnień dotyczących współpracy na obszarach przygranicznych w szczególnych przypadkach niecierpiących zwłoki wymiana informacji w rozumieniu Układu Wykonawczego Schengen może mieć miejsce bezpośrednio między zainteresowanymi organami policyjnymi, z wyjątkiem wypadków, gdy postanowienia krajowe stanowią inaczej. Organ centralny policji zostaje o powyższym niezwłocznie poinformowany.

Obserwacja transgraniczna jako instrument współpracy polskiej i niemieckiej policji

Obok pościgu transgranicznego środkiem kompensacyjnym dla zniesienia kontroli granicznej w związku z wejściem w życie postanowień Układu z Schengen z 1985 roku jest również obserwacja transgraniczna.²⁰ Funkcjonariusze państw członkowskich podejmujących współpracę transgraniczną w ramach postępowania przygotowawczego nadzorują w swoim kraju osobę podejrzaną o udział w podlegającym ekstradycji przestępstwie, są upoważnieni do obserwacji na terytorium innego państwa. Warunkiem koniecznym jest wyrażenie zgody państwa sąsiadującego na transgraniczną obserwację w odpowiedzi na przekazany uprzednio wniosek o udzielenie pomocy.

Wśród warunków przeprowadzenia obserwacji transgranicznej występują zobowiązania funkcjonariuszy w obszarze postępowania godnie z prawem państwa, na którego terytorium działają. Powinni stosować się również do nakazów właściwych organów lokalnych. Podczas wykonywania czynności obserwacyjnych funkcjonariusze muszą posiadać dokument stwierdzający, że zgoda na prowadzenie obserwacji została wyrażona. Posiadanie tejże zgody nie jest wymagane w przypadku obserwacji w trybie pilnym. W czasie trwania działań obserwacyjnych funkcjonariusze winni posiadać stosowne dokumenty służbowe potwierdzające ich tożsamość i charakter w jakim występują. Odmienne została uregulowana kwestia posiadania broni przez funkcjonariuszy policji w trakcie obserwacji. Co do zasady mogą oni ją posiadać, chyba że strona wezwana wyraźnie się temu sprzeciwi. Użycie broni dozwolone jest jedynie w przypadku obrony koniecznej.

Układ Wykonawczy Schengen w art. 40 zawiera negatywne przesłanki czynności, jakich funkcjonariusze podczas obserwacji transgranicznej nie mogą dokonywać. Przede wszystkim zakazane jest wejście do mieszkań oraz miejsc nieprze-

²⁰ R. Parkers, *The other Frontex debate: how border geopolitics will define the future of Schengen*, CSDC Policy Brief No 5/21, s. 6.

¹⁹ Art. 44 ust. 1 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen.

znaczonych do użytku publicznego. Pełniący obowiązki służbowe funkcjonariusze prowadząc obserwację nie mają prawa do przesłuchiwania ani zatrzymania osoby obserwowanej. Obligatoryjnie każda czynność przy obserwacji transgranicznej stanowi przedmiot sprawozdania przedstawionego organom państwa, na którego terytorium miała ona miejsce. Osobiste stawiennictwo na wezwanie państwa należy do obowiązków funkcjonariuszy prowadzących obserwację.

Organy państwa, którego funkcjonariusze prowadzili obserwację, udzielają na życzenie drugiej strony, na której terytorium obserwacja miała miejsce, pomocy w prowadzeniu postępowania wszczętego w następstwie przeprowadzonej obserwacji, w której uczestniczyli, a także w postępowaniu sądowym. Jednoznacznie więc pościg transgraniczny i obserwacja winny być interpretowane *explicite* nie tylko jako instrumenty współpracy, ale związane z nimi wzajemne udzielanie pomocy prawnej.

Odrębnie uregulowano obserwację transgraniczną w trybie pilnym. Warunkiem rozpoczęcia działań obserwacyjnych jest zwrócenie się z pisemnym wnioskiem do właściwych władz. Tryb pilny obserwacji transgranicznej dopuszcza jednak możliwość złożenia wniosku w formie ustnej. Przewidziane zostały kategorie przestępstw objęte trybem pilnym i jest to katalog zamknięty.²¹

Obserwacja transgraniczna umożliwia funkcjonariuszom państwa będącego członkiem Strefy Schengen kontynuowanie działań na terytorium państwa sąsiadującego. Organy policji polskiego województwa lubuskiego i niemieckiego landu Brandenburgia również skutecznie przeprowadzają obserwacje transgraniczne we wskazanych w Układzie Wykonawczym Schengen przypadkach wystąpienia przestępstw.²² Szybka wymiana informacji między organami policji polskiej i niemieckiej przyspiesza i ułatwia zadanie dalszego kontynuowania obserwacji w sytuacji, gdy podejrzani przemieszczają się poza granice państwa. Niewątpliwie pomocnym okazuje się ustanowienie Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych w Świecku. Koordynacja działań i szybka komunikacja jaką zapewnia wskazane Polsko-Niemieckie Centrum zdecydowanie intensyfikuje działania poprzez chociażby uruchomienie patrolu policji państwa sąsiadującego, który ma zabezpieczać miejsce przebywania podejrzanych. Dla skutecznego zwalczania przestępczych procedurów oraz wdrażania instrumentu jakim jest obserwacja transgraniczna istotne okazało się właśnie zinstytucjonalizowanie współpracy.

²¹ Obserwacja w trybie pilnym dotyczy przestępstw karalnych: zabójstwo, morderstwo, zgwałcenie, podpalenie, fałszowanie pieniędzy, rozbój z użyciem broni i paserstwo, wymuszenie rozbójnicze, porwanie i przetrzymywanie zakładników, handel ludźmi, nielegalny handel narkotykami i substancjami psychotropowymi, przestępstwa przeciwko regulacjom dotyczącym broni i materiałów wybuchowych, spowodowanie zniszczeń przy użyciu materiałów wybuchowych, nielegalny transport trujących i szkodliwych odpadów, przemyt ludzi, wykorzystywanie seksualne dzieci.

²² <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/sicherheit/nationale-und-internationale-zusammenarbeit/grenzueberschreitende-polizeiliche-zusammenarbeit/grenzueberschreitende-polizeiliche-zusammenarbeit-node.html> (data dostępu: 27.12.2021r.).

Wspólne patrole – polsko-niemiecka współpraca bilateralna

Dla zwiększenia bezpieczeństwa społeczności lokalnej a zwłaszcza miejscowości przygranicznych ustanawiane są wspólne patrole policji. Prowadzenie ich to efekt bilateralnych porozumień zawieranych przez umawiające się strony. Techniczne warunki działań wspólnych patroli policji są uzupełniane w odrębnych porozumieniach wykonawczych. Łączone patrole policji w badanym przykładzie współpracy polskiego województwa lubuskiego i niemieckiego landu Brandenburgia mają na celu dbanie o bezpieczeństwo obywateli w miastach przygranicznych. Dodatkowo w świetle zawieranych umów bilateralnych są również punktem kontaktowym dla społeczności lokalnej, która zamieszkuje konkretne miasta przygraniczne. Tym samym wspólne służby patroli policji zwiększają możliwości przeciwdziałania przestępczości przygranicznej. Koncentrują się też na dbaniu o bezpieczeństwo obywateli po obu stronach granicy. Znamienitym przykładem, który odzwierciedla współpracę polsko-niemiecką w tym obszarze jest porozumienie miasta polskiego Gubin i miasta niemieckiego Guben. Dokładnie dnia 17 stycznia 2020 roku rozpoczęły współpracę patrole mieszane policji polskiej i niemieckiej złożone z oddelegowanych po dwóch funkcjonariuszy z obu państw. Dla ułatwienia komunikacji z obywatelami zamieszkującymi miasta przygraniczne funkcjonariusze tworzący patrole posługują się dwoma językami. Oprócz tego dla podniesienia skuteczności ich współpracy doksztalają się w zagadnieniach prawnych obowiązujących w ich państwach pochodzenia. Wiedza funkcjonariuszy wspólnych polsko-niemieckich patroli policji uzupełniana jest poprzez organizowane szkolenia w zakresie różnic kulturowych i zwyczajów. Uruchomienie tej formy współpracy służb policji ma przyczynić się wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa zwłaszcza społeczności lokalnych, których miejsce zamieszkania usytuowane jest na obszarze przygranicznym.²³ Obecność wspólnych patroli miast polskich i niemieckich jest odnotowywana także podczas organizowanych imprez masowych, które zgodnie z prawodawstwem polskim i niemieckim zabezpieczają jednostki samorządu obu państw. Nadto patrole policji uczestniczą w procesie wykrywczym osób i rzeczy, co poszerza znacznie ich rolę w kontekście dbania o bezpieczeństwo.

Porozumienie polskiego miasta Gubin z miastem niemieckim Guben w sferze współpracy mieszanych patroli policji zawiera szczegółowe wytyczne odnośnie ich składu oraz sposobu realizacji. Wykonując czynności służbowe funkcjonariusze policji w patrolu mieszanym poruszają się pieszo lub za pomocą środków transportu. Wyposażeni są również w niezbędny sprzęt ułatwiający łączność i sposób przekazywania informacji o zidentyfikowanych osobach nielegalnie przebywają-

²³ K. M. Marczyk, *Cross-Border Internal Security Cooperation between Poland and Germany*, [w:] K.M. Marczyk (red.), *Reconciliation - Partnership - Security: Cooperation between Poland and Germany 1991-2016*, Wyd. Nomos, Baden-Baden 2016, s. 167.

cych na obszarze podlegającym ich kontroli. Obejmuje ona bowiem również bezpieczeństwo na drogach przygranicznych miast. Płynność ruchu tranzytowego i przemieszczanie się ludności tworzą wyzwania dla organów policji całej Strefy Schengen, natomiast polsko-niemiecka kooperacja jest przykładem konkretnych wspólnych odpowiedzi. Tu właśnie wspólne monitorowanie pogranicza polsko-niemieckiego przez patrole policji ma zwiększyć bezpieczeństwo na drogach. Wspólne szlaki komunikacyjne ze wzmożonym ruchem turystycznym mają być bezpieczne dla wszystkich z nich korzystających. Jednakże to właśnie społeczność lokalna i jej bezpieczeństwo są wartością nadrzędną, ujętą w postanowieniach wspólnego polsko-niemieckiego porozumienia o współpracy policji.

Realizacja zadań publicznych związanych z bezpieczeństwem obszarów przygranicznych województwa lubuskiego i landu Brandenburgia wypełnia także zobowiązania wynikające z członkostwa w Strefie Schengen. Wspólne patrole policji stanowią efekt współpracy polskiej i niemieckiej strony celem kompensacji zniesienia kontroli wewnętrznej na granicach państw. W ten sposób następuje efektywne wykorzystanie sił i środków pozostających w dyspozycji określonych organów, czyli w badanym przykładzie policji województwa lubuskiego i landu Brandenburgia. Po drugie wspólne patrole policji przyczyniają się do gromadzenia doświadczeń wynikających z wykonywania obowiązków służbowych w terenie, także na kanwie bezpośrednich kontaktów ze społecznością lokalną miast przygranicznych. Wymiar uzupełniającym współdziałanie w dziedzinie współpracy policyjnej jest oczywiście zacieśnianie relacji między państwami członkowskimi Strefy Schengen oraz wzorcowe wypełnianie obowiązków związanych z bezpieczeństwem. Zaufanie między zainteresowanymi stronami-państwami, które partycypują w tworzeniu obszaru wspólnego przemieszczania się stanowi bezcenny fundament aksjologii przestrzeni bezpieczeństwa. Strefa Schengen takim obszarem właśnie pozostaje, dlatego też doświadczenia polsko-niemieckiej współpracy policji w tworzeniu chociażby wspólnych patroli policji mogą być odniesieniem dla innych państw sąsiadujących.²⁴

²⁴ Celem uzupełnienia analizy należy podkreślić, że współpraca policji polsko-niemieckiej jest realizowana także w województwach zachodniopomorskim i dolnośląskim, gdzie funkcjonują wspólne mieszane patrole policji z funkcjonariuszami niemieckich landów Meklenburgia - Pomorze Przednie i Saksonia.

Wspólne centrum polsko-niemieckiej współpracy policji w Świecku

Wspólne wysiłki państw członkowskich Strefy Schengen są urzeczywistniane także poprzez tworzenie centrum kooperacji z obsadą mieszaną z udziałem organów policji. Dla województwa lubuskiego i landu Brandenburgia Polsko-Niemieckie Centrum Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych z siedzibą w Świecku powstało na mocy porozumienia bilateralnego z dnia 26 lutego 2002 roku. Inauguracja Centrum współpracy polsko-niemieckiej nastąpiła 17 grudnia 2007 roku. Obligatoryjność utworzenia tejże placówki wynika ze zobowiązań członkostwa Polski w Strefie Schengen od 2008 roku. Wskazane centrum koordynacji współpracy polsko-niemieckiej obejmuje następujące jednostki podziału administracyjnego: województwo zachodniopomorskie, lubuskie i dolnośląskie oraz po stronie niemieckiej landy Meklenburgia - Pomorze Przednie, Brandenburgia i Saksonia. W Centrum służbę pełnią następujące jednostki:

- ze strony polskiej: Policja, Straż Graniczna, Izba Celna
- ze strony niemieckiej: Policja Federalna, Policje Landowe: Brandenburgii, Saksonii, Meklenburgii- Pomorza Przedniego oraz Urząd Celny

Zróżnicowanie udziału różnych służb publicznych, których kompetencje i zakres zadań odpowiadają zagadnieniu bezpieczeństwa we współpracy polsko-niemieckiej przesądza o jej zaawansowaniu. Obsada mieszana Polsko-Niemieckiego Centrum Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych to odzwierciedlenie różnych zadań wynikających z utrzymywania poziomu bezpieczeństwa w Strefie Schengen. Założenia i cele właściwości rzeczowej funkcjonującego Centrum na przykładzie współpracy polsko-niemieckiej to przede wszystkim zarządzanie przepływem informacji, które dotyczą działań i zdarzeń na terenach przygranicznych. Wsparcie w przekazywaniu informacji jest udzielane także przez komendy wojewódzkie policji oraz ich odpowiedniki policji landów uczestniczących w działalności Centrum. Dostęp do baz danych, w których są umieszczane i przetwarzane informacje jest ułatwieniem w pracy wymienionych służb na co dzień realizujących swoje zadania w ramach działalności Centrum. Służby obydwu stron porozumienia o współpracy pośredniczą w przekazywaniu wniosków w zakresie wzajemnej pomocy. Kolejno ustanawianie i utrzymywanie kontaktów pomiędzy właściwymi organami państwa sąsiedniego także wchodzi w zakres zadań przekazanych do realizacji. Szczegółowe działania podejmowane przez służby polegają na sprawdzeniu dokumentów oraz weryfikacji danych daktyloskopijnych. Kolejno są to statystyki kryminalne opracowywane w wyniku przeprowadzanych analiz kryminalnych i ocen wynikających z doświadczeń funkcjonowania wspólnej placówki w odniesieniu do obszaru przygranicznego. Na podstawie zyskanego doświadczenia bilateralnej współpracy Polsko-Niemieckie Centrum Służb Granicznych, Policyjnych i Celnych partycypuje w przygotowywaniu propozycji programu rozwoju transgranicznej współpracy

policyjnej. Udziela wsparcia na rzecz polskich i niemieckich jednostek krajowych uczestniczących w działaniach transgranicznych. Dla podnoszenia kwalifikacji w służbie zawodowej wskazanych jednostek tworzących Centrum prowadzi ono wspólne szkolenia i kursy dla funkcjonariuszy. Oczywiście wspólne ustanowienie Centrum miało na celu także koordynację działań w obszarach transgranicznych. Obejmuje ona pościg i obserwację transgraniczną, działania wspólnych patroli oraz zapobieganie i zwalczanie przestępczości przygranicznej. Koordynowane są też wspólne działania o charakterze prewencyjnym i operacyjno-rozpoznawczym na terenach wspólnych granic.

W Polsko-Niemieckim Centrum Współpracy w Świecku organy policji po stronie województwa lubuskiego reprezentują funkcjonariusze Wydziału Wywiadu Kryminalnego, Komendy Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wielkopolskim oraz policja landu Brandenburgia po stronie niemieckiej. Pełnią one służbę w wymiarze całodobowym przez siedem dni w tygodniu, co sprawia, że Centrum utrzymuje swoją gotowość do działania nieprzerwanie dla zapewnienia bezpieczeństwa. W wyjątkowych okolicznościach zagrażających zdrowiu i życiu obsługiwane są również jednostki polskiej policji z całego kraju oraz jednostki niemieckiej policji z całego obszaru Republiki Federalnej Niemiec.

W 2017 roku wzmocnione zostały kompetencje działań Polsko-Niemieckiego Centrum zgodnie z zapowiedzią niemieckiego koordynatora tej placówki Ulfa Buschmannna. Mianowicie w zwalczanie przestępczości transgranicznej zaangażowana została prokuratura polska i niemiecka.²⁵ Wynika to ze wzrostu zagrożeń i nowych przestępstw, która są odnotowywane w rejonach przygranicznych. Intensyfikacja współpracy Polsko-Niemieckiego Centrum swoje podstawy posiada także we wzmożonych procesach migracyjnych i tym samym nielegalnego pobytu na terytorium Strefy Schengen. Zagrożenia terroryzmu również wymagają skonsolidowanej współpracy służb polsko-niemieckich. We wszystkich tych działaniach województwo lubuskie i land Brandenburgia mają swój udział przyczyniając się do zapewnienia bezpieczeństwa ich społeczności lokalnych.²⁶

²⁵ <https://www.berlin.de/aktuelles/berlin/kriminalitaet/4835521-4362932-deutschpolnisches-polizeizentrum-in-swie.html> (data dostępu: 28.12.2021r.).

²⁶ Wspólne centra służb celnych, policji i straży granicznej zostały utworzone w związku z pełną integracją Polski i Republiki Federalnej Niemiec odpowiednio z państwami ościennymi. I tak Polska partnerskie palcówki tworzy z Litwą, Republiką Czeską i Republiką Słowacką. Niemiecka aktywność w tym obszarze to kooperacja z Francją, Luksemburgiem, Danią, Austrią i Republiką Czeską. Ich skład może być odmienny ze względu na podziały kompetencji i zadań jakie zostały przyznane służbom w poszczególnym państwach Strefy Schengen, zgodnie z ich prawem wewnętrznym.

Bilateralizm polsko-niemieckiej współpracy policji

Zaangażowanie dwóch państw Polski i Republiki Federalnej Niemiec w procesy zjednoczeniowe Unii Europejskiej zostały poszerzone o Strefę Schengen jak podano w analizie części pierwszej artykułu. Z tymże zarówno traktaty założycielskie i reformujące proces integracji europejskiej oraz źródła prawnego utworzenia Strefy Schengen nie wykluczają możliwości relacji bilateralnych. Doświadczenia obu państw Polski i Republiki Federalnej Niemiec jasno wskazują za zacieśnianie stosunków politycznych, gospodarczych i kulturowych kształtowanych na podstawie właśnie bilateralizmu. Wszystkie te wysiłki mają na celu poprawę relacji między państwowymi, ale także między społeczeństwami polskim i niemieckim. W dziedzinie bezpieczeństwa podstawę jej stanowi umowa bilateralna zawarta między Polską a Niemcami w sprawie ułatwienia transgranicznej współpracy policji i straży granicznej. Dokładnie umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych sporządzona w Zgorzelcu dnia 15 maja 2014 r.²⁷ dotyczy przewyższania różnic między systemami prawnymi na poziomie regionalnym, czyli w badanym przykładzie niemieckiego landu Brandenburgia i polskiego województwa Lubuskie. W umowie poruszono także zagadnienia obejmujące dyferencjację w kwestii lokalnych tradycji działalności organów policji jak i jej struktury organizacyjnej.²⁸

Obie strony polska i niemiecka przystępując do umowy pozostają zgodne w założeniu, że współpraca służb policyjnych, granicznych i celnych dla zapewnienia bezpieczeństwa obywateli jest istotna. Oprócz tego dążąc do ustanowienia optymalnych zasad, form i sposobów współpracy operacyjnej i działań prewencyjnych wymienionych służb poszerzają dotychczasową kooperację o przepisy umowy bilateralnej. Ważnym aspektem konsolidacji działań służb polskich i niemieckich są zagrożenia przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Zdecydowanie zamachy terrorystyczne i działalność radykalnych ugrupowań terrorystycznych rekrutujących w swoje szeregi także obywateli europejskich to wyzwania nowa dla krajów członkowskich Strefy Schengen. Tym bardziej, że Polska posiada granicę zewnętrzną wspólnego obszaru przemieszczania się a w związku z tym zarządzanie jej bezpieczeństwem to szczególne zobowiązanie, które państwo to realizuje od 2008 roku. Tu polskie służby policji, graniczne i celne mogą korzystać z doświadczeń i informacji gromadzonych przez niemieckich odpowiedników, gdy to Republika Federalna Niemiec posiadała zewnętrzną granicę Strefy Schengen na wschodzie swoich granic terytorialnych. Jednocześnie obie strony deklarują przestrzeganie zasady równości, sprawiedliwości, wzajemności i przyczyniania się do osiągnięcia obustronnych korzyści ze współpracy służb.

²⁷ Niemiecki odpowiednik: Abkommenvom 15.5.2014 überdieZusammenarbeit der Polizei-, Grenz- und Zollbehörden, BGBl. 2015 II S. 234, 235.

²⁸ Tamże.

Polska i Republika Federalna Niemiec zobowiązują się do współpracy w zapobieganiu, wykrywaniu i zwalczaniu przestępstw oraz ściganiu ich sprawców w rozumieniu prawa wewnętrznego obu państw, w tym wzajemnego udzielania pomocy przez właściwe organy. Z perspektywy badanej współpracy województwa lubuskiego i landu Brandenburgia będą to odpowiednio Komendant Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wielkopolskim i odpowiednik niemiecki, czyli Prezydium Policji Kraju Związkowego Brandenburgii.²⁹ Współdziałania w zapobieganiu i przeciwdziałaniu zagrożeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego uzupełniają tę kooperację.

W umowie bilateralnej przewidziano, że organy centralne mogą współpracować ze sobą bezpośrednio. Natomiast służby przygraniczne podejmuje współpracę między sobą bezpośrednio zgodnie ze swoim prawem wewnętrznym, w sprawach dotyczących przestępczości o znaczeniu regionalnym na obszarze przygranicznym lub jeżeli nie może zostać na czas złożony wniosek za pośrednictwem organów centralnych. To rozwiązanie ma na celu uwzględnienie autonomii landów niemieckich w stanowieniu prawa, w tym przepisów dotyczących wybranych aspektów bezpieczeństwa, czyli na przykład obszarów przygranicznych. Stąd stosując umowę bilateralną w sprawie współpracy służb policji województwo lubuskie uznaje nie tylko niemieckie prawo federalne, ale prawo stanowione na poziomie landu Brandenburgia. Mogą ponadto współpracować ze sobą bezpośrednio za uprzednią zgodą odpowiedniego organu centralnego.

Kooperacja właściwych organów policji, straży granicznej i służb celnych odbywa się na podstawie wniosków. Wnioski te są przekazywane właściwym organom drugiej strony zgodnie z ich właściwością kompetencji na podstawie prawa wewnętrznego. Każdy wniosek wymaga uprzednio sporządzenia na piśmie i dalej jest przekazywany z wykorzystaniem dostępnych środków technicznych. W szczególnie uzasadnionych przypadkach uważanych za pilne wniosek może zostać przekazany ustnie i niezwłocznie dostarczony na piśmie. Zawiera on nazwę organu wzywającego, opis przedmiotu wniosku wraz z uzasadnieniem. Jeżeli przedmiot wniosku dotyczy przekazywania informacji, wówczas uzasadnienie zawiera w szczególności cel i planowany sposób wykorzystania przekazanych informacji. Do wniosku powinny być dołączone niezbędne dokumenty związane z istotą informacji, która ma być udostępniona. W przypadku całkowitej lub częściowej niemożności realizacji wniosku zgodnie z określonymi w nim warunkami, organ wezwany niezwłocznie powiadamia o tym organ wzywający. W przypadku całkowitej lub częściowej niemożności realizacji wniosku zgodnie z określonymi w nim warunkami, organ wezwany niezwłocznie powiadamia o tym organ wzywający. W przypadku wystąpienia całkowitej lub częściowej niemożności realizacji wniosku według określonych warunków, organ wezwany bez zbędnej zwłoki powiada-

²⁹ Należy uszczegółowić podejście we współpracy stosownych organów Polski i Republiki Federalnej Niemiec, które reprezentują poziom centralny i federalny w zależności od podziału kompetencji według źródeł prawa wewnętrznego każdego z państw. Jeśli zaś chodzi o organy przygraniczne, to reprezentują one poza policją także służby celne i straży granicznej.

mia o tym organ wzywający. Informacje poza ułatwieniem w czynnościach służbowych posiadają także wartość dowodową w postępowaniu karnym o czym stanowi umowa bilateralna zawarta między Polską z Republiką Federalną Niemiec o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych.³⁰

Forma współpracy bilateralnej nawiązuje także do przygranicznych patroli tworzonych przez organy policji. W toku realizacji tejże kooperacji umowa bilateralna wyznacza zakres czynności jakie może przeprowadzać funkcjonariusz patrolu mieszanego, gdy znajduje się na terytorium strony partnerskiej. Może on podjąć działania niezbędne do ustalenia tożsamości osoby i spisania jej danych. Jest uprawniony do przeprowadzania kontroli dokumentów tożsamości, praw jazdy, dowodów rejestracyjnych, ubezpieczeń pojazdów i innych dokumentów. Może również dokonać ujęcia osoby i przekazania jej funkcjonariuszowi drugiej strony. Przeprowadza też inne niezbędne czynności, do których zostanie przybrany przez funkcjonariusza strony partnerskiej. Wykonując obowiązki w patrolu mieszanym funkcjonariusz jednej strony jest uprawniony do przekraczania granicy państwowej w dowolnym miejscu na odcinku granicznym. Dotyczy to również sytuacji tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej ze względów jakie przewiduje w swoich postanowieniach Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen, czyli zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podczas realizacji wspólnych patroli funkcjonariusze mogą wymieniać niezbędne informacje związane z jego wykonywaniem, w tym dane kontrolowanych osób.

Wspólne wysiłki zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego we wspólnej przestrzeni jaką jest Strefa Schengen, wiążą się ze szczególnymi okolicznościami, gdy należy podjąć działania w sytuacjach wyjątkowego zagrożenia. W razie wystąpienia na terytorium jednego z państw członkowskich Strefy Schengen bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia albo mienia, funkcjonariusze właściwych organów drugiego państwa są zobowiązani do podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu niezwłocznego poinformowania o tym właściwej służby lub organu. Wyjątkowego znaczenia temu postanowieniu nadaje zastosowanie go w przypadku współpracy transgranicznej. Województwo lubuskie i land Brandenburgia realizują na miarę wyzwań bezpieczeństwa wewnętrznego tę formę wzajemnego ostrzegania i przesyłania informacji wobec nagłego niebezpieczeństwa. Po stronie polskiej właściwość podjęcia działania należy do Komendy Wojewódzkiej Policji w Ostro-

³⁰ Przekazywanie informacji jako forma współpracy między innymi organów przygranicznych dotyczy: sprawców przestępstw lub osób podejrzanych o ich popełnienie, osób uczestniczących w popełnieniu przestępstwa, istotnych okoliczności, takich jak czas, miejsce, sposób popełnienia przestępstwa, przedmiot i cechy szczególne przestępstwa oraz naruszonych przepisów prawnych, podjętych już czynności i ich wyniku, o ile prawo wewnętrzne Strony wezwanej nie stanowi inaczej, powiązań między sprawcami, struktur, organizacji oraz metod działania zorganizowanych grup albo związków mających na celu popełnianie przestępstw, typowych wzorców zachowań poszczególnych sprawców, zorganizowanych grup albo związków mających na celu popełnianie przestępstw. Cel przekazywania informacji w sprawach wyżej wskazanych koncentruje się wokół zapobiegania, wykrywania, zwalczania przestępstw oraz ścigania ich sprawców. Źródło: art. 6 ust. 1 umowy bilateralnej.

wie Wielkopolskim, zaś po stronie niemieckiej będzie to Prezydium Policji Kraju Związkowego Brandenburgii w Poczdamie. Funkcjonariusze służb policyjnych są uprawnieni do podejmowania wszelkich niezbędnych działań na terytorium drugiego państwa – strony umowy bilateralnej w celu przeciwdziałania zidentyfikowanemu niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia. Umowa zawarta między Polską a Republiką Federalną Niemiec dokładnie wyznacza działania dopuszczalne do podjęcia przez funkcjonariuszy policji. Przede wszystkim są oni uprawnieni do przekroczenia granicy, kierowania ruchem drogowym na miejscu zdarzenia oraz ujęcia osoby podejrzaney. Na funkcjonariuszach spoczywa także obowiązek złożenia informacji drugiej stronie o podjętych czynnościach.

Wspólne wykonywanie obowiązków służbowych w świetle przyjętej umowy bilateralnej jest urzeczywistniane także poprzez uprawnienia władze służb jednego z państw sygnatariuszy. Służby policji jednego z państw mogą wystąpić z wnioskiem do drugiej strony w ramach udzielenia pomocy o podporządkowanie im funkcjonariuszy. Podporządkowani funkcjonariusze policji mogą realizować uprawnienia władcze pod kierownictwem funkcjonariusza właściwego organu drugiego państwa. Wszelkie czynności podporządkowanych funkcjonariuszy lub pracowników przypisuje się temu państwu, na obszarze którego są prowadzone.

Budowanie wzajemnego zaufania między państwami w stosunkach bilateralnych w dziedzinie bezpieczeństwa opiera się między innymi na podnoszeniu kwalifikacji i zdolności profesjonalnego wypełniania obowiązków służbowych. Stąd też województwo lubuskie i land Brandenburgia realizują współpracę w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego. W ośrodkach kształcenia organów policji w obu jednostkach państwowych przeprowadzane są wspólne szkolenia, seminaria, spotkania ekspertów, kursy językowe i ćwiczenia w zależności od wspólnie uzgodnionych programów podnoszenia kwalifikacji. Stwarzanie możliwości wymiany doświadczeń i odpowiednie przygotowanie wobec spodziewanych zagrożeń dla bezpieczeństwa z powodzeniem są wdrażane we wzajemnej współpracy policji lubuskiej i landu Brandenburgia.

Dodatkowo w ramach współpracy naukowo-technicznej, właściwe organy policji mogą w szczególności wymieniać doświadczenia dotyczące metod zwalczania przestępczości oraz nowych sposobów działania sprawców przestępstw w związku z nasileniem na przykład incydentów terrorystycznych czy aktywności przemytników imigrantów na nielegalnych szlakach. Oczywiście istotny jest tu udział ekspertów polskich i niemieckich, którzy podczas wspólnie organizowanych spotkań nakreślają perspektywy zagrożeń dla bezpieczeństwa Strefy Schengen i obszarów przygranicznych. Wreszcie organy policji polskiej i niemieckiej we współdziałaniu transgranicznym mogą udostępniać sobie nawzajem sprzęt i pomieszczenia służbowe w zależności od sytuacji, która wynika z podejmowanych czynności służbowych.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy badawczej członkostwo w Strefie Schengen kreuje zobowiązania w obszarze bezpieczeństwa każdego państwa, które jest

zaangażowane we wspólną przestrzeń bez granic wewnętrznych. Prawne podstawy współpracy organów wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem to źródła umów wielostronnych jak Układ z Schengen oraz Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen. Państwa sygnatariusze tychże umów są zobowiązani do wdrażania ich postanowień, wspólnej kooperacji i podnoszenia zdolności w budowaniu bezpieczeństwa. Z drugiej strony obok rozwiązań wielostronnych państwa członkowskie Strefy Schengen mają możliwość utrzymywania stosunków bilateralnych w kontekście bezpieczeństwa. Polska i Republika Federalna Niemiec w relacjach między państwowych właśnie realizują ten wymiar wspólnego przeciwdziałania zagrożeniom, ze szczególnym uwzględnieniem transgraniczności. Istnieje wiele instrumentów wspólnej kooperacji służb policji polskiej i niemieckiej w badanych przykładach województwa lubuskiego i landu Brandenburgia. Jak udowodniono w przeprowadzonej analizie są to pościg transgraniczny, obserwacja transgraniczna i wspólne patrole policji polskiej i niemieckiej. Kontynuowanie strategii bezpieczeństwa w ujęciu transgranicznym obejmuje uzgadnianie wspólnych przedsięwzięć nawet pomiędzy miastami usytuowanymi przy granicy terytorium państw Polski i Republiki Federalnej Niemiec. Swoistym przykładem, który odnosi się do poszerzonej kooperacji jest porozumienie miast Gubin i Guben o praktyce włączenia mieszanych patroli policji w celu zwiększenia bezpieczeństwa społeczności lokalnej po obu stronach granicy.

Z punktu widzenia państw członkowskich Strefy Schengen współpraca transgraniczna motywowana bezpieczeństwem została uregulowana na poziomie ponadnarodowym i jednocześnie bilateralnym z poszanowaniem ich tradycji i przepisów prawa wewnętrznego. Prawne aspekty funkcjonowania Strefy Schengen wyznaczają ramy instytucjonalne współpracy polskich i niemieckich służb policji. Z założenia regulacji ujętych w Układzie z Schengen jak i Konwencji Wykonawczej jasno wynika uporządkowanie i nakreślenie roli służb policji w realizacji strategii bezpieczeństwa. Uzupełnieniem jej jest bilateralizm w relacjach polsko-niemieckich, kształtowany poprzez zawierane umowy i porozumienia już w latach dziewięćdziesiątych po transformacji ustrojowej Polski i zjednoczeniu niemieckim. Procesy te wiązały się z koniecznością wyznaczenia granicy państwowej i tym samym nastawienia na zaawansowanie relacji międzysąsiedzkich w aspekcie bezpieczeństwa. Warto nadmienić, że dwustronne rozwiązania przyjęte chociażby w polsko-niemieckiej Umowie o współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych z 2014 roku pozostawiają otwartą kwestię dalszego ustanawiania wzorców kooperacji w obszarze bezpieczeństwa. Tym samym horyzontalna kooperacja służb policji między województwem lubuskim a landem Brandenburgia będzie stanowiła asumpt dla badań poświęconych zagadnieniu bezpieczeństwa w wymiarze transgranicznym.

BIBLIOGRAFIA

Źródła prawa:

1. Abkommenvom 15.5.2014 überdieZusammenarbeit der Polizei-, Grenz- und Zollbehörden, BGBl. 2015 II S. 234, 235

Monografie:

1. Jeandesboz J., *Security in the Schengen Area: Limiting Rights and Freedoms?* [w:] R. Coman, A. Crespy, V. A. Schmidt (red.) *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2020
2. Łada A., Kucharczyk J., *NachbarschaftmitGeschichte: BlickeüberGrenzen Deutsch-Polnisches Barometer 2020*, Wyd. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2020
3. Marczuk K.P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej: od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2012
4. Marczuk K.P., *Cross-Border Internal Security Cooperation between Poland and Germany*, [w:] K. P. Marczuk (red.), *Reconciliation - Partnership - Security: Cooperation between Poland and Germany 1991-2016*, Wyd. Nomos, Baden-Baden 2016
5. Pick D., *Deutsch-polnischeBeziehungen und die deutsche Einheit* [w:] Gehler M., Graf M. (red.), *Europa und die Deutsche Einheit. Beobachtungen, Entscheidungen und Folgen*, Berlin 2015
6. Siuda P., *Spółeczność lokalna i jej różne ujęcia – wprowadzenie*, Wydawnictwo Naukowe Katedra, Bydgoszcz 2018
7. Zandee D., Rood J., Meijnders M., *The relationship between external and internal security*, Clingendael Strategic Monitor, Haga 2015
8. Ziemer K., *Polen und Deutsche in Europa – Trennt die Geschichteerneut?* [w:] G. Ressel, H. Stahl (red.), *Die Slaven and Europa*, Wyd. Peter Lang GmbH, Trewir 2008

Czasopisma naukowe:

1. Bigo D., *Internal and External Aspects of Security*, *European Security*, Volume 15, 2006 - Issue 4: Security and Democracy in the EU
2. Holovsky R., *The Concept of Border Security in the Schengen Area*, *Central European Journal of International and Security Studies*, No 10
3. Miller M. S., Mills J. T., *Schengen vs. Fortress Europe-EU*, *Peace Review*. April-June 2020, Vol. 32 Issue 2
4. Parkers R., *The other Frontex debate: how border geopolitics will define the future of Schengen*, CSDC Policy Brief No 5/21
5. Popa C. S., *The Challenges of the Schengen Area*, *Expert Journal of Economics*. Volume 4, Issue 3 2016
6. Seniutienė D., *Schengen and the concept of internal border security*, *Research*

Journal Public security and public order 2021 (27)

7. Styczyńska I., Beaumont K., *Easing legal and administrative obstacles in EU border regions*, Case Study No8: *Police cooperation Complexity of structures and rules on the border (Germany – Poland)*, Bruksela 2017
8. Voynikov V., *The 25th Anniversary of the Schengen Area and the Impact of COVID-19*, *Białostockie Studia Prawnicze* 2021 vol. 26 nr 1
9. Ziemer K., *Polska i Niemcy – jaka przeszłość, jaka przyszłość?*, *Sprawy Międzynarodowe* No 1/2005

Źródła internetowe:

1. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/sicherheit/nationale-und-internationale-zusammenarbeit/grenzueberschreitende-polizeiliche-zusammenarbeit/grenzueberschreitende-polizeiliche-zusammenarbeit-node.html> (data dostępu: 27.12.2021 r.)
2. <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network/good-practices/cross-border-police-cooperation-between-germany-and-poland?language=hu> (data dostępu: 27.12.2021 r.)
3. <https://www.berlin.de/aktuelles/berlin/kriminalitaet/4835521-4362932-deutschpolnisches-polizeizentrum-in-swie.html> (data dostępu: 28.12.2021 r.)

dr Dawid PIEKARZ

Instytut Staszica

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH W KONTEKŚCIE EUROPEJSKIEGO ZIELONEGO ŁADU

Streszczenie: Transformacja energetyczna sektora małych średnich lokalnych źródeł energii i co za tym idzie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego społeczności lokalnym będzie największym wyzwaniem transformacyjnym. Jak wykazano w niniejszym opracowaniu, transformacja aktywów lokalnych, ciepłowniczych i energetycznych będzie największym wyzwaniem dla bezpieczeństwa ekonomicznego społeczności lokalnych, z powodu rozproszenia terytorialnego, słabości kapitałowej właścicieli oraz niewielkiej w stosunku do potrzeb inwestycyjnych sal działania tego typu podmiotów. Wskazać też trzeba na szczególne ryzyko jakie niesie za sobą perspektywa wyboru najprostszej teoretycznie drogi transformacji tj. wykorzystania gazu jako paliwa przejściowego. Niesie to bowiem za sobą ryzyka nie tylko cenowe (75% gazu pochodzi z importu) ale także ryzyko wtórnego uzależnienia się od gazu rosyjskiego. Dlatego istotne jest znajdowanie alternatywnych sposobów zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnych poprzez modernizacje w kierunku źródeł ciepła elektryczności zeroemisyjnych (reaktory atomowe MSR) i wodoru lub niskoemisyjne, ale spełniające kryteria: zielonej energii” jak biogaz które dodatkowo a mogą być impulsem rozwojowym nie zaś obciążeniem gospodarki narodowej.

Resume: The energy transformation of the sector of small and medium-sized local energy sources and thus ensuring energy security for local community workers will be the greatest transformation challenge. As shown in this study, the energy transformation of local, heating and energy assets will be the greatest challenge for the economic security of local communities, due to territorial dispersion, capital

weakness of owners and small operating rooms of such entities in relation to the investment needs. It is also necessary to point out the special risk posed by the prospect of choosing the theoretically simplest path of transformation, i.e. using gas as a transition fuel. It carries with it not only price risks (75% of gas is imported), but also the risk of being re-dependent on Russian gas. Therefore, it is important to find alternative ways to ensure the safety of local communities through modernization of heat sources of zero-emission electricity (MSR nuclear reactors) and hydrogen or low-emission electricity, but meeting the criteria of: green energy, such as biogas, which, in addition, can be a development impulse and not a burden on the national economy.

Wstęp

Niniejsza praca wskazuje na Europejski Zielony Ład jako kluczowe wyzwanie dla Polski od czasu przemian rynkowych po 1989 roku. To właśnie odpowiedź kraju na wyzwania stawiane przez EZŁ decydować będzie o sposobach zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju w warunkach radykalnej jego redefinicji oraz konieczności poszukiwania strategii jego budowania na poziomie krajowym. Praca wykazuje, że zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego społecznościom lokalnym w nowej rzeczywistości europejskiej wymaga instytucjonalnego współdziałania organów państwa, biznesu – zwłaszcza spółek strategicznych pozostających pod kontrolą skarbu państwa oraz samorządów.

W pracy postawiona i udowodniona jest teza, iż to właśnie społeczności lokalne – rozumiane jako miasta, gminy i ich związki dotąd zasilane przez lokalne źródła energii elektrycznej a zwłaszcza ciepłej będą w największym stopniu eksploatowane na problemy a zwłaszcza ryzyka wynikające z intensywniej i coraz bardziej przyspieszającej polityki klimatycznej UE. Ma to związek z dwoma aspektami – stosunków największym „uwęglowieniem” tychże małych lokalnych wytwórców energii oraz ich struktura właścicielska i relatywna słabość kapitałową, która nie pozwala na szybkie i efektywne wyasygnowanie środków na niezbędne zmiany w zasilaniu źródeł energii i modernizację tego obszaru.

W pracy analizowana jest także kwestia tego, a jaki sposób najlepiej odchodzić od węgla w mniejszych lokalnych źródłach ciepła aby nie wpaść w pułapki jakie potencjalnie niesie Europejski Zielony Ład a więc przed wszystkim gaz ziemny jako paliwo przejściowe (tylko na 20-25 lat) jak też ryzyka uzależnienia się od gazu importowanego z Rosji, tyle że za pośrednictwem rurociągu Nord Stream (1i2)¹. Jednocześnie praca wskazuje konkretne rozwiązania technologiczne i strategiczne

¹ Gazociąg łączący po dnie Bałtyku złożyła rosyjskie a niemieckimi terminalami odbiorczymi. Pierwsza nitka NS1 została oddana w 2011, druga zaś w 2012. NS2 jest obecnie w fazie certyfikowania.

rozumiane jako potencjalne alternatywne wobec gazu i węgla źródła energii takie jak wodór, biometan, czy modułowe reaktory atomowe tzw. MSR.

W artykule udowodniona zostaje więc postawiona na wstępie teza iż to właśnie transformacja energetyczna lokalnych źródeł ciepła i energii będzie największym wyzwaniem dla bezpieczeństwa energetycznego społeczności lokalnych, a co za tym idzie wyzwanie także dla polityki krajowej w implementacji EZŁ.²

Wyzwania i otoczenie regulacyjne – Europejski Zielony Ład oraz Strategia Energetyczna RP do 2040 r.

Czynniki ekonomiczne są postrzegane nie tylko jako kluczowe elementy dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa, ale także jako narzędzia wywierania wpływu międzynarodowego i realizacji interesu państwa. W realiach pierwszych dekad XXI wieku, kwestie ekonomiczne zyskują coraz większą rolę w życiu politycznym, zarówno społeczeństw, jak i poszczególnych państw. Siła ekonomiczna nakierowana na budowę polityki bezpieczeństwa państwa jest jednym z głównych narzędzi realizacji jego interesów także w innych obszarach. Stąd też jej znaczenie dla pozycji państwa w stosunkach międzynarodowych ma priorytetowy charakter.

To właśnie czynniki i narzędzia ekonomiczne oraz energetyczne stają się ważnym, wręcz pierwszoplanowym, elementami zabezpieczania interesu państwa oraz realizacji jego władztwa i suwerenności. Dzieje się tak szczególnie w sytuacji, w której kwestie energetyczne – zwłaszcza dotyczące czystości, pochodzenia i sposobu wytwarzania energii – stają się istotnym elementem działań nie tylko regulacyjnych, ale politycznych UE wobec państw członkowskich.

Europejski Zielony Ład (EU Green Deal) to pierwsza kompleksowa strategia Unii Europejskiej dotycząca ochrony środowiska oraz przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Tym samym Europa do 2050 roku aspiruje do bycia pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu. Osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku oznaczałoby odejście od paliw kopalnych przy produkcji energii elektrycznej na rzecz odnawialnych źródeł energii, mniej emisyjnego gazu czy wodoru. Plan inwestycyjny proponowany przez Komisję obejmował 503 miliardy euro z budżetu UE na lata 2021-2027. Zdaniem Komisji Europejskiej, Europejski Zielony Ład będzie motorem wychodzenia z kryzysu. Europejski Zielony Ład ma potencjał, aby stać się nową koncepcją organizującą integrację europejską, jej nowym kołem zamachowym.

Stąd praca wykazuje że potencjał spółek Skarbu Państwa oraz ukierunkowanie ich rozwoju na najbardziej pożądane obszary umożliwiają wykorzystanie działalności biznesowej i aktywności inwestycyjnej jako jednego z narzędzi realizacji polityki gospodarczej.

² Ilekroć w tekście pojawia się skrót EZŁ oznacza on Europejski Zielony Ład.

W efekcie Europejski Zielony Ład proponuje następujący kształt unijnej gospodarki:

- w 2050 roku Gospodarka osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto;
- nastąpi oddzielenie wzrostu gospodarczego od zużywania zasobów;
- żadna osoba ani żaden region nie pozostaną bez pomocy.

Europejski Zielony Ład zawiera plan działań umożliwiających:

- bardziej efektywne wykorzystanie zasobów dzięki przejściu na czystą gospodarkę o obiegu zamkniętym;
- przeciwdziałanie utracie różnorodności biologicznej i zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń.

Osiągnięcie tego celu będzie wymagało działań we wszystkich sektorach polskiej gospodarki, takich jak:

- inwestycje w technologie przyjazne dla środowiska;
- wspieranie innowacji przemysłowych;
- wprowadzanie czystszych, tańszych i zdrowszych form transportu prywatnego i publicznego;
- obniżenie emisyjności sektora energii;
- zapewnienie większej efektywności energetycznej budynków;
- współpraca z partnerami międzynarodowymi w celu poprawy światowych norm środowiskowych.

Europejski Zielony Ład składa się z 10 założeń, z czego z punktu widzenia sektora naftowo-energetycznego najistotniejsze są:

- mechanizm JUST Transition - wsparcie finansowe dla regionalnych planów transformacji energetycznej;
- czysta, przystępna cenowo i bezpieczna energia - ocena ambicji państw członkowskich ujętych w ramach krajowych planów w zakresie energii i klimatu;
- osiągnięcie neutralności klimatycznej - propozycja pierwszej ustawy klimatycznej zapisującej cel neutralności klimatycznej do 2050 roku;
- zrównoważony transport - przyjęcie strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności³.

W 2020 roku pojawiła się koncepcja, aby w związku z pandemią i kryzysem gospodarczym poluzować wymagania klimatyczne. Niemniej jednak pomimo kryzysu Komisja Europejska nadal pozostaje nieugięta, a nawet wykorzystuje obecną sytuację do zaostrzenia „zielonego” kursu. Europejski Zielony Ład pozostanie priorytetem Unii Europejskiej. Zmierza on w stronę ożywienia gospodarki po kryzysie

³ Ibid.

związanym z epidemią koronawirusa – powiedziała Von der Leyen, szefowa Komisji Europejskiej, podczas wystąpienia w Parlamencie Europejskim.⁴

Komisja Europejska zaproponowała w styczniu 2020 roku nowy Europejski Zielony Plan Inwestycyjny. Ma on na celu zmobilizować co najmniej 1 bilion euro na zrównoważone inwestycje w ciągu najbliższych 10 lat. Nowe dyrektywy Unii Europejskiej zakładają skupienie się na działaniach mających prowadzić do neutralności klimatycznej, zaś pierwszą regulacją jest projekt rozporządzenia podnoszącego cele redukcyjne do 2030 roku z 40% do 55%.

Osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku oznaczałoby odejście od paliw kopalnych przy produkcji energii elektrycznej na rzecz odnawialnych źródeł energii, mniej emisyjnego gazu czy wodoru. Plan inwestycyjny proponowany przez Komisję obejmował 503 miliardy euro z budżetu UE na lata 2021-2027. Zdaniem Komisji Europejskiej, Europejski Zielony Ład będzie motorem wychodzenia z kryzysu. „Potraktowanie go jako kompasu sprawi, że będzie można wykorzystać ten kryzys epidemiczny jako okazję do odbudowy naszych gospodarek w inny sposób, bardziej elastyczny” – podkreśla KE⁵.

Z analizy LIFE Climate CAKE, pt. „Zmiana celów redukcyjnych i cen uprawnień do emisji wynikająca z komunikatu Europejski Zielony Ład”⁶ wynika, że Polska będzie zmuszona podjąć radykalne kroki w kierunku neutralizacji polityki energetycznej. W przeciwnym razie grozi nam wizja najwyższych cen prądu w Europie oraz kompletnego uzależnienia od jego dostaw z zewnątrz. Taka sytuacja nadwyręży budżet państwa i może wywołać dużą inflację⁷.

Dokument ten podkreśla, iż wprowadzone przez Unię dyrektywy wymuszają o wiele większą niż dotychczas redukcję emisji w sektorach energetycznych i przemysłowych, a także budowlanych, transportowych oraz rolniczych. W chwili, gdy UE przyjmie ustawę o zwiększeniu celu redukcyjnego na 2030 rok do 55%, cena uprawnień emisyjnych wzrośnie nawet o 70% do 2025 roku. Podwyżki te w praktyce sprawią, że zdrożeje prąd, co wpłynie na ceny towarów i usług. Niewywiązanie się z dyrektyw grozi też poważnymi sankcjami. Polska musi znacząco zmienić swoją politykę energetyczną. Modernizacja bloków węglowych nie wystarczy – konieczne są nowe eko-inwestycje⁸.

Podobną ocenę sytuacji podziela także polski rząd i resort klimatu. Ze względu na poziom ambicji realizacja tej wizji jest dużym wyzwaniem dla UE i Polski, ale

⁴ Europejski Zielony Ład pozostanie priorytetem Unii Europejskiej; <https://biznesalert.pl/nowy-zielony-lad-koronawirus-energetyka/> (22.11.2021)

⁵ Informacja ze strony KE; https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl (dostęp: 3.12. 2021)

⁶ Raport: Zmiana celów redukcyjnych i cen uprawnień do emisji wynikająca z komunikatu Europejski Zielony Ład, CAKE, Warszawa 2020 <https://www.cire.pl/item,194676,2,0,0,0,0,raport-zmiana-celow-redukcyjnych-oraz-cen-uprawnien-do-emisji-wynikajaca-z-komunikatu-europejski-zielony-lad.html> (dostęp: 11.11.2021)

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

jednocześnie wymagany w tym celu poziom innowacyjności stanowi dla nas dużą szansę rozwojową. Istotnym jest, aby UE oraz Polska pokazały, że wyjście z obecnego kryzysu związanego z koronawirusem może odbyć się w sposób przyjazny dla klimatu i sprawiedliwy dla społeczeństwa. Nie można pozwolić, by koszty transformacji obciążały najuboższych i najsłabszych. Szeff resortu klimatu zaznaczył, że należy wziąć pod uwagę nierówności w samej UE, gdzie występują różne uwarunkowania w poszczególnych państwach członkowskich. „Neutralność klimatyczna to ścieżka, którą każdy kraj musi wybrać samodzielnie, biorąc pod uwagę dostępne narzędzia. W Polsce planujemy stopniowo dywersyfikować nasz miks energetyczny i jednocześnie rozwijać energię odnawialną” – powiedział minister klimatu Michał Kurtyka podczas inauguracyjnego posiedzenia Rady ds. Zielonej Transformacji, organizowanego przez Konfederację Lewiatan.⁹

Największym źródłem emisji CO₂ do atmosfery jest w UE spalanie paliw kopalnych. Według danych Eurostatu za 2018 r.,¹⁰ oparty o węglowodory sektor energetyki oraz transport (w tym lotniczy) odpowiadają aż za 78% emisji z unijnej gospodarki. Biorąc pod uwagę, że transport w dużej mierze można i trzeba zelektryfikować – np. zastępując ciężarowy transport drogowy kolejowym, upowszechniając pojazdy elektryczne i przesadzając ludzi w szynowy transport publiczny – staje się jasne, że to właśnie skuteczna dekarbonizacja energetyki będzie kluczem do osiągnięcia zakładanych przez EZL celów.

W świetle powyższego trzeba zaznaczyć, iż realizacja przez Państwa członkowskie UE Europejskiego Zielonego Ładu w praktyce oznacza konieczność bardzo istotnej zmiany sposobów wytwarzania i konsumpcji energii. Wyzwanie to będzie tym bardziej ambitne im bardziej uzależniona od węgla jest gospodarka danego kraju. W każdym kraju UE sytuacja energetyki wygląda inaczej – każdy z nich startuje więc z innego poziomu.

W przypadku Polski „dekarbonizacja” przybiera znaczenie dwojakie: oznacza nie tylko konieczność zmniejszenia emisji CO₂, ale też zerwanie z uzależnieniem od węgla, który według danych GUS za 2018 odpowiada za 76% produkcji energii elektrycznej w naszym kraju¹¹.

Pozostałe kraje naszego regionu mają bardziej zdywersyfikowane miksy paliwowe: w 2017 roku w Słowacji 58% energii produkowały bez emisyjne elektrownie jądrowe, w Rumunii spalanie paliw kopalnych dawało 42 % a elektrownie wodne aż 27% produkcji. Podane wartości – i emisyjność gospodarek jako ich pochodna – są, oczywiście, wypadkową wielu decyzji polityczno-gospodarczych podjętych w przeszłości. Stosunek do tych decyzji nie zmieni polskiej sytuacji wyjściowej.

⁹ Europejski zielony ład-szanse i wyzwania stojące przed UE i Polsk; informacja ze strony Ministerstwa Klimatu RP. <https://www.gov.pl/web/klimat/europejski-zielony-lad--szanse-i-wyzwania-stojace-przed-ue-i-polska> (19.11.2021)

¹⁰ Europejski Zielony Ład pozostanie priorytetem Unii Europejskiej; <https://biznesalert.pl/nowy-zielony-lad-koronawirus-energetyka/> (22.11.2021)

¹¹ Ibid.

O tym, iż jest to proces niezwykle kosztowny i skomplikowany politycznie, strategicznie i społecznie świadczy przykład Niemiec, które pomimo prowadzonej od 9 lat transformacji energetycznej – tzw. Energiewende – też pozostają zależni od węgla, w tym brunatnego. IAEE ocenia, że wydatki na transformację to ok. 0,8 procent niemieckiego PKB rocznie przez ostatnie 9 lat), doprowadzając do wzrostu cen energii dla odbiorców końcowych i ubóstwa energetycznego w kraju¹². Pomimo tych nakładów Niemcy wciąż mają jeden z najbardziej emisyjnych sektorów energetyki w UE: według analizy Environmental Progress¹³, niemiecka energetyka w 2016 roku emitowała nawet dziesięciokrotnie więcej CO₂ niż francuska, oparta w 71 procentach na energetyce jądrowej. Wynika to z faktu, Niemcy za cel postawiły sobie przede wszystkim wyjście z atomu i rozwój odnawialnych źródeł energii, wcale nie zarzucenie spalania węgla. Przykładem takich działań wyłączenie na koniec 2019 roku sprawnego reaktora w Phillipsburgu i oddanie kilka miesięcy później do użytku ogromnego bloku węglowego Datteln.

W ocenie ekspertów Europejski Zielony Ład ma potencjał, aby stać się nową koncepcją organizującą integrację europejską, jej nowym kołem zamachowym. Europejski Zielony Ład może stać się dla UE tym, czym była dla niej w przeszłości strategia budowania wspólnego rynku, przedstawiona pod koniec lat 80. przez Jacquesa Delors, ówczesnego przewodniczącego KE. Wtedy ustawiono na dekady nowy kierunek integracji europejskiej. Ten zwrot zawdzięczał swoją stabilność m.in. temu, że odpowiadał na szersze trendy dotyczące odchodzenia od interwencjonizmu na rzecz liberalizmu gospodarczego. Zielony Ład jest również powiązany z obecnymi megatrendami, jak wizja Delors. Akceptując tezę, że Europejski Zielony Ład stanie się nowym kołem zamachowym integracji europejskiej, wówczas okaże się, że Polska znajduje się w bardzo trudnym położeniu. W 2019 r. nasza struktura wytwarzania energii elektrycznej była oparta w 74% na węglu. Z tego powodu Polska znajduje się na torze kolizyjnym z polityką klimatyczną UE, która promuje odchodzenie od tego surowca. Jednakże w obliczu Europejskiego Zielonego Ładu spór o politykę klimatyczną będzie postrzegany w Brukseli nie tylko jako sprzeciw wobec kierunku jednej polityki sektorowej, teraz już o zasięgu horyzontalnym, ale także jako próba odświeżenia projektu integracji europejskiej.¹⁴ Polska nie jest w stanie powstrzymać działań w ramach Zielonego Ładu. Ani sama, ani w gronie sojuszników, którzy zresztą będą bardzo nieliczni. Europa Środkowo-Wschodnia nie ma w tej sprawie wspólnego krytycznego frontu jaki miała jeszcze w latach 2007-2010 wobec polityki klimatycznej UE. W interesie Polski jest takie ukształtowanie warunków własnej transformacji energetycznej, aby w najkorzystniejszy sposób równoważyła ona konieczność zmian z kosztami gospodarczymi i społecznymi.

¹² Opracowanie IAEE; <https://www.iaee.org/en/publications/scope.aspx> (03.11. 2021)

¹³ Opracowanie Environmental Progress; <https://environmentalprogress.org/energy1> (13.11.2021)

¹⁴ Zielona Europa w kwarantannie. Co dla Polski wyniknie z europejskiego zielonego ładu, Klub Jagielloński; <https://klubjagiellonski.pl/2020/03/21/zielona-europa-w-kwarantannie-co-dla-polski-wyniknie-z-europejskiego-zielonego-ladu/> (13.11.2021)

W ocenie polskiego rządu koszt neutralności klimatycznej dla Polski wyniesie 240 miliardów euro do 2030 r. oraz prawie 500 miliardów euro do 2050 r. Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych (CAKE) wyliczyło z kolei, że jedynie sektor elektroenergetyczny musiałby ponieść koszt 179-206 miliardów euro do roku 2050 na nowe jednostki wytwórcze (co nie obejmuje kosztów nowych sieci). SpotData z kolei podało, że w branżach bezpośrednio zagrożonych celem neutralności klimatycznej pracuje 10% zatrudnionych ogółem w Polsce, przy czym średnia UE to 6%¹⁵.

Ze względu na energetykę uzależnioną od wysokoemisyjnego węgla cena energii wyprodukowanej w Polsce jest silnie związana z cenami uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które są częścią unijnego systemu ETS. Cena uprawnień nie jest wprawdzie jedynym składnikiem ceny prądu, ale stanowi jej bardzo ważny element. Komisja Europejska będzie chciała podnieść cel redukcji emisji na 2030 r. z obecnych 40% do poziomu 50-55%. CAKE wyliczyło, że w takiej sytuacji cena uprawnień do emisji w scenariuszu redukcji o 50% wyniesie 34 euro/t w 2025 r. i 52 euro/t w 2030, a w scenariuszu redukcji o 55% – odpowiednio 41 i 76 euro/t.¹⁶ Wobec zdecydowanie wyższych cen prądu w Polsce niż w innych krajach UE będziemy importować coraz więcej energii elektrycznej, co w dalszej perspektywie może negatywnie wpłynąć na poziom naszego bezpieczeństwa energetycznego. Z drugiej strony jednak korzystanie ze wspólnego rynku energii i dostępu do tańszego prądu ratuje obecnie konkurencyjność polskich przedsiębiorstw, a bez obniżania kosztów energii elektrycznej polska gospodarka będzie rozwijała się wolniej.

Należy podkreślić, iż problemy polskiego sektora energetycznego nie mają swojego zasadniczego źródła w EZŁ, a są jedynie potęgowane i przyspieszane przez politykę Unii Europejskiej. Niezależnie od niej polska energetyka wymaga wprowadzenia zmian. Opieranie się na wspólnym rynku energii ma sens, przy założeniu, że jednocześnie wykorzystane zostanie do przebudowy polskiego sektora energetycznego. Tania energia musi być istotnym składnikiem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, pod warunkiem zdolności do jej samodzielnego produkowania. Jednym z najistotniejszych czynników modernizacyjnych jest polska renta zapóźnienia. Polska ma szansę na duży skok technologiczny stosunkowo niskim kosztem, ponieważ potrzebne technologie są o wiele tańsze niż kiedyś. Kolejnym czynnikiem wspierającym polską transformację energetyczną jest dostęp do taniego kapitału. Dzięki Europejskiemu Zielonemu Ładowi i całej maszynierii finansowej budowanej wokół niego dostęp będzie jeszcze łatwiejszy. Nieuniknione próby odbudowy gospodarczej po skutkach pandemii COVID-19 mogą jeszcze ten system uelastyczyć, choć na pewno w zgodzie z kryteriami polityki EZŁ.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Raport: Zmiana celów redukcyjnych i cen uprawnień do emisji wynikająca z komunikatu Europejski Zielony Ład, CAKE, Warszawa 2020 <https://www.cire.pl/item,194676,2,0,0,0,0,0,raport-zmiana-celow-redukcyjnych-oraz-cen-uprawnien-do-emisji-wynikajaca-z-komunikatu-europejski-zielony-lad.html> (11.11.2021)

Także polskie otoczenie regulacyjne uwzględnia czynnik regulacji europejskiej zwłaszcza Europejskiego Zielonego Ładu. Zasadniczym dokumentem jest Polityka Energetyczna Polski do 2040 (EP 2040)¹⁷. Zakłada ona zbudowanie nowego systemu energetycznego w najbliższych dwóch dekadach. To z jednej strony nadanie dynamiki dążenia ku nisko- i zero emisyjnej transformacji polskiej gospodarki, ale też konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. EP 2040 ma istotne znaczenie dla zaawansowanych prac nad Krajowym Planem Odbudowy, który stanowi podstawę do wydatkowania funduszy w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Wzmocnienia Odporności, a także planów sprawiedliwej transformacji i projektu Umowy Partnerstwa. EP 2040 ma wprowadzić Polskę na ścieżkę dążenia do gospodarki niskoemisyjnej, poprzez realizację sprawiedliwej transformacji energetycznej, rozwój OZE, poprawę efektywności energetycznej oraz poprawę jakości powietrza. W 2040 r. ponad połowę mocy zainstalowanych będą stanowić źródła zero emisyjne. Szczególną rolę odegra w tym procesie wdrożenie do polskiego systemu elektroenergetycznego morskiej energetyki wiatrowej i uruchomienie elektrowni jądrowej. Będą to dwa strategiczne nowe obszary i gałęzie przemysłu, które zostaną zbudowane w Polsce. To szansa na rozwój krajowego przemysłu, rozwój wyspecjalizowanych kompetencji kadrowych, nowe miejsca pracy i generowanie wartości dodanej dla krajowej gospodarki. Równolegle do wielkoskalowej energetyki, rozwijać się będzie energetyka rozproszona i obywatelska – oparta na lokalnym kapitale. Transformacja wymaga również zwiększenia wykorzystania technologii OZE w wytwarzaniu ciepła i zwiększenia wykorzystania paliw alternatywnych w transporcie, również poprzez rozwój elektromobilności i wodoromobilności.¹⁸

Zmiana zapotrzebowania na nośniki i źródła energii – zwłaszcza na energię z OZE, paliw niskoemisyjnych czy wręcz nowych – jak wodór, sprawia, że spółki działające na tym rynku od dekad czeka strategiczne wyzwanie. Zmieniająca się struktura zapotrzebowania na energię będzie wywierać presję na sektor naftowy i paliwowy z jednej strony pod kątem szukania nowych zastosowań dla produktów naftowych, z drugiej – nowych otwierających się rynków jak elektromobilność, energii z OZE czy szersze niż dotąd zastosowania gazu. Nowe trendy w produkcji i wykorzystywaniu energii z uwzględnieniem zmian klimatycznych, a także wynikająca z nich polityka UE i projektowany Nowy Zielony Ład wymuszają na Polsce szybką i efektywną, a z drugiej strony bezpieczną dla gospodarki i akceptowalną społecznie transformację energetyczną.

Polska – jako jedyny kraj UE, jak dotychczas nie zadeklarowała osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., niemniej w praktyce generowane są strategiczne dokumenty i polityki, które wskazują, że realizacja tego celu będzie także priorytetem polskiej polityki energetycznej. Jest to działanie absolutnie zrozumiałe

¹⁷ Polityka Energetyczna Polski, 2.02 2021; <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> (13.11.2021)

¹⁸ Polityka Energetyczna Polski, 2.02 2021; <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> (13.11.2021)

Tabela 1 Kluczowe elementy Polityki Energetycznej Polski do 2040 r.

4. KLUCZOWE ELEMENTY PEP2040

Transformacja energetyczna z uwzględnieniem samowystarczalności elektroenergetycznej	Energetyka wiatrowa na morzu moc zainstalowana osiągnie: ok. 5,9 GW w 2030 r. do ok. 11 GW w 2040 r.	Nastąpi istotny wzrost mocy zainstalowanych w fotowoltaice do: ok. 5-7 GW w 2030 r. i ok. 10-16 GW w 2040 r.
Wzrost udziału OZE we wszystkich sektorach i technologiach. W 2030 r. udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto wyniesie co najmniej 23% nie mniej niż 32% w elektroenergetyce (głównie en. wiatrowa i PV) 28% w ciepłownictwie (wzrost 1,1 pp. r/r) 14% w transporcie (z dużym wkładem elektromobilności)	W 2030 r. udział węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej nie będzie przekraczać 56%	Redukcja wykorzystania węgla w gospodarce będzie następować w sposób zapewniający sprawliwą transformację
Wzrośnie efektywność energetyczna – na 2030 r. określono cel 23% zmniejszenia zużycia energii pierwotnej vs. prognoz PRIMES2007	Programy inwestycyjne OSPE i OSD e będą ukierunkowane na rozwój OZE oraz aktywnych obiorców i bilansowania lokalnego	W 2033 r. uruchomiony zostanie pierwszy blok elektrowni jądrowej o mocy ok. 1-1,6 GW. Kolejne bloki będą wdrażane co 2-3 lata, a cały program jądrowy zakłada budowę 6 bloków.
Do 2040 r. potrzeby ciepłe wszystkich gospodarstw domowych pokrywane będą przez ciepło systemowe oraz przez zero- lub niskoemisyjne źródła indywidualne	Gaz ziemny będzie paliwem pomostowym w transformacji energetycznej	W 2030 r. osiągnięta zostanie zdolność transportu sieciami gazowymi mieszaniny zawierającej ok. 10% gazów zdekarbonizowanych
Rozbudowie ulegnie infrastruktura gazu ziemnego, ropy naftowej i paliw ciekłych, a także zapewniona zostanie dywersyfikacja kierunków dostaw		Redukcja zjawiska ubóstwa energetycznego do poziomu max. 6% gospodarstw domowych
Szereg działań zostanie nakierowanych jest na poprawę jakości powietrza, m.in.: - rozwój ciepłownictwa systemowego (4-krotny wzrost liczby efektywnych systemów ciepłowniczych do 2030 r.) - niskoemisyjny kierunek transformacji źródeł indywidualnych (pompy ciepła, ogrzewanie elektryczne) - odejście od spalania węgla w gospodarstwach domowych w miastach do 2030 r., na obszarach wiejskich do 2040 r.; przy utrzymaniu możliwości wykorzystania paliwa bezdymnego do 2040 r. - zwiększenie efektywności energetycznej budynków - rozwój transportu niskoemisyjnego, w szczególności dążenie do zeroemisyjnej komunikacji publicznej do 2030 r. w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców		Najbardziej oczekiwany rozwój technologii energetycznych i inwestycji w B+R obejmuje: - technologie magazynowania energii - inteligentne opomiarowanie i systemy zarządzania energią - elektromobilność i paliwa alternatywne - technologie wodorowe
Do 2030 r. nastąpi redukcja emisji GHG o ok. 30% w stosunku do 1990 r.		

Źródło: Polityka Energetyczna Polski, 2.02 2021, s.10, Polityka Energetyczna Polski, 2.02 2021; <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> (13.11.2021)

i konieczne wobec twardych wymogów unijnej polityki – bez tego środki z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji byłyby minimalne, a obciążenia i restrykcje dokładnie takie same. Wymienione wyżej dokumenty to opisywane w rozdziale 1 pracy Polityka Energetyczna Polski do 2040 (PEP)¹⁹ zakładająca bardzo szybką dekarbonizację gospodarki. W PEP 2040 Ministerstwo klimatu przewiduje, że udział węgla w produkcji energii elektrycznej w 2030 roku nie będzie przekraczać 56 procent choć przy podwyższonych cenach uprawnień do emisji CO₂ może spaść nawet do poziomu 37,5 procent. Ministerstwo klimatu twierdzi, że udział gazu w miksie energetycznym ma sięgnąć 17-33 procent w 2030 roku. Będzie to paliwo pomostowe transformacji energetycznej dające moce regulacyjne systemowi elektroenergetycznemu. Resort zakłada, że do 2030 roku zostanie osiągnięta możliwość transportu sieciami gazowymi mieszaniny zawierającej około 10 procent gazów zdekarbonizowanych. Udział OZE ma sięgnąć co najmniej 23 procent w końcowym zużyciu energii i nie mniej niż 32 procent w elektroenergetyce, 28 procent w ciepłownictwie i 14 procent w transporcie. Tymczasem projekt z 2019 roku zakładał miks energetyczny z 50-60 procent węgla w 2030 roku, 23 procent OZE w 2030 roku, budowę pierwszego reaktora jądrowego w 2033 roku i 6-9 GW w 2043 roku²⁰.

W Polsce działa ok. 400 ciepłowni i elektrociepłowni, w małych i większych miejscowościach. Są to tzw. spiące aktywa energetyki – teoretycznie z jednej strony najbardziej narażone na ryzyka związane z coraz bardziej restrykcyjną polityką energetyczną i klimatyczną UE. Z drugiej strony mogą posłużyć jako kręgosłup transformacji energetycznej - wymaga to jednak zarówno sensownej i realistycznej strategii jak i inwestycji.

Problem z lokalnymi wytwórniami ciepła i elektryczności to przed wszystkim fakt ich relatywnie małej skali działania, oraz oparcia się głównie na węglu. Tymczasem przepisy środowiskowe będą wymagały coraz to nowych inwestycji ograniczających wpływ na środowisko, produkowana przez nie energia będzie obciążona kosztami praw do emisji CO₂, zaś podmioty dysponują albo ograniczonym budżetem inwestycyjnym (najczęściej będąc własnością samorządu lub lokalnej spółki), albo też powyżej pewnego progu kosztów taka inwestycja jest nieopłacalna. Tym niemniej, tego typu przedsiębiorstwa dysponują jednym nie do przecenienia atutem - są „sieciowe” czyli rozsiane po całej Polsce i najczęściej dysponujące obejmującą obszar swego działania infrastrukturą. Będzie to miało ogromne znaczenie, ponieważ wraz z rewolucją energetyczną zmieni się także przeznaczenie tych zakładów - one będą miały za zadanie nie tylko ogrzać i oświetlić teren, na którym działają, ale w miarę rozwoju OZE będą pełniły rolę stabilizatorów klastrów czy spółdzielni energetycznych w monetach niewystarczającej produkcji z OZE.

¹⁹ Polityka Energetyczna Polski do 2040, 2.02 2021; <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> (13.11.2021)

²⁰ Polityka Energetyczna Polski do 2040 r., 2.02 2021; <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> (13.06.2021)

Generalnie modernizować i dekarbonizować tego typu zakłady można dwiema drogami – pierwsza- bardziej kosztowna i radykalna to po prostu przebudowa ich na gaz. Tyle tylko że z jednej strony potężnie winduje to koszty paliwa, po drugie ma sens tam, gdzie można liczyć na stały odbiór dużej ilości ciepła – choć kogeneracja nieco poprawia wskaźniki finansowe takiego projektu.

Drogą pośrednią natomiast może być wymiana kotłów węglowych na wielopaliwowe – pozwalające spalać także odpady, biomasę itp. paliwa generujące niższą emisję. To szczególnie korzystny model dla samorządów lokalnych, gdyż elektrociepłownia wielopaliwowa, która może być opalana odpadami, biomasą, węglem a może także jakimś innym, lokalnym paliwem, jak pozostałości poprodukcyjne. Dodatkowo, tego typu zakład może pomóc samorządom w gospodarce odpadami, zagospodarowując część z nich na cele energetyczne, a także być znakomitą rynkiem dla lokalnego rolnictwa, spalając m.in. słomę. Wsparciem dla tego typu technologii może być dodatkowa infrastruktura taka jak gazowe kotły szczytowo-zapasowe (czyli uruchamiane doraźni w szczycie zapotrzebowania na energię) a także akumulatory ciepła pozwalające go gromadzić a następnie wykorzystywać. Inną ciekawą opcją, którą trzeba brać pod uwagę długofalowo jest opcja wykorzystywania a jednocześnie produkcji wodoru. Problemem niestabilności OZE jest bowiem nie tylko fakt, iż zbyt małej wydajności, gdy „nie świeci i nie wieje” ale także problem nadmiaru energii produkowanej przez te źródła w sprzyjających warunkach atmosferycznych.

Optymalnym rozwiązaniem jest wykorzystanie tego nadmiaru do produkcji wodoru, który albo może potem być albo plasowany rynku albo w swego rodzaju obiegu zamkniętym – zużywany w ciepłowni lub elektrociepłowni jako zeroemisyjne paliwo, w dodatku wyprodukowane z energii z OZE w momencie, gdy jej wartość jest niemal zerowa (nie można jej bowiem sprzedać, gdyż jest jej za dużo i cena może być ujemna. Oczywiście, tego typu instalacja do produkcji wodoru może mieć szczególne znaczenie w perspektywie kilkunastu lat, kiedy wódór może zyskiwać jako alternatywne paliwo przyszłości.

Warto też wspomnieć o alternatywnym paliwie jakim jest biogaz wytwarzany z odpadów rolniczych czy spożywczych – co ma szczególne znaczenie w kraju jakim jest Polska więc z silnym rolnictwem dostarczającym dużych ilości taniego surowca, który w chwili obecnej często jest odpadem wymagającym utylizacji. Będzie to dodatkowo źródło dochodów dla rolnictwa oraz poprawy stanu środowiska poprzez eliminację zanieczyszczeń organicznych trafiających do niego. Polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej, w tym dążenia Państw Członkowskich do redukcji emisji CO₂ oraz przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dalej RED II), wskazują na potrzebę podjęcia skoordynowanych działań na rzecz rozwoju sektora biogazu oraz jego wykorzystania w nowym obszarze, jakim jest produkcja biometanu.

Zastosowanie gazu ziemnego jako paliwa przejściowego

Gaz wydobywany w Polsce (ok. 4 mld m³ rocznie) oraz Norwegii (ponad 2,5 mld m³ rocznie) będzie konsumowany na polskim rynku, co zmniejszy zależność Polski od importu oraz poprawi bezpieczeństwo energetyczne kraju. Koncentracja działalności wydobywczej ma nastąpić wokół PGNiG, który docelowo ma zostać wchłonięty przez PKN Orlen - obecnie drugiego co do wielkości konsumenta gazu w Polsce²¹.

Na bazie aktywów PGNiG PKN Orlen tworzy także centrum kompetencyjne dystrybucji gazu ziemnego. Dzięki temu zwiększy się efektywność wykorzystania infrastruktury dystrybucyjnej gazu ziemnego. Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o. będzie dalej wiodącym podmiotem w tym obszarze odpowiadając za gazyfikację gmin, przyłączanie obiektów energetycznych średniej wielkości (tzw. ciepłownictwo powiatowe) oraz rozwój dystrybucji biometanu i wodoru w sieci gazowniczej. Kontynuowana będzie również realizacja planów gazyfikacji 300 gmin w ramach Programu Przyspieszenia Inwestycji (uruchomiony w 2018 r.), który obecnie został zrealizowany w ponad 60% (objął już 186 gmin). Orlen połączony z PGNiG ma także zająć się magazynowaniem gazu ziemnego – tu GK PGNiG jest jedynym podmiotem w Polsce posiadającym podziemną infrastrukturę magazynową, a także kompetencje i doświadczenie²².

Szczególnie istotne w kontekście EZŁ jest kwestia ciepłownictwa i małej energetyki zawodowej, czyli lokalnych ciepłowni – obecnie w większości opalanych węglem. Strategia Koncernu zakłada koncentrację tego typu aktywów w ramach grupy w PGNiG Termika, także wchodzącej w skład PKN Orlen²³. Zasilanie największej sieci ciepłowniczej w Unii Europejskiej (zlokalizowanej w Warszawie), pozycja drugiego największego wytwórcy ciepła systemowego w Polsce oraz jednocześnie optymalne zarządzanie produkcją energii elektrycznej i ciepła to podstawa działań PGNiG Termika w tym obszarze i przekształcania w aktywa gazowe (lub na biomasę) kolejnych elektrociepłowni należących do samorządów czy lokalnych, mniejszych spółek, ciepłowniczych których nie stać na inwestycje w nowe instalacje gazowe.

²¹ Komunikat PKN Orlen „PKN ORLEN bliżej połączenia z PGNiG i Grupą Lotos”, <https://www.orklen.pl/PL/BiuoPrasowe/Strony/PKN-ORLEN-bli%C5%BCej-po%C5%82%C4%85czenia-z-PGNiG-i-Grup%C4%85-LOTOS.aspx> (dostęp: 13.06.2021)

²² Grupa Orlen wraz z PGNiG zbudują elektrownię gazową w Ostrołęce; Komunikat prasowy PKN Orlen; <https://www.orklen.pl/PL/BiuoPrasowe/Strony/Grupa-ORLEN-wraz-z-PGNiG-zbuduj%C4%85-elektrowni%C4%99-gazow%C4%85-w-Ostro%C5%82%C4%99ce.aspx> (21.11.2021)

²³ Komunikat PKN Orlen „PKN ORLEN bliżej połączenia z PGNiG i Grupą Lotos”, <https://www.orklen.pl/PL/BiuoPrasowe/Strony/PKN-ORLEN-bli%C5%BCej-po%C5%82%C4%85czenia-z-PGNiG-i-Grup%C4%85-LOTOS.aspx> (dostęp: 13.11.2021)

Zgodnie z założeniami *Polityki Energetycznej Polski do 2040 r.*, krajowe zużycie gazu ziemnego będzie wzrastać. Obecnie wynosi ono ponad 18 mld m³, a krajowe wydobycie pokrywa jedynie ok. 22% zapotrzebowania na to paliwo. Jednocześnie potencjał wytwarzania biogazu i biometanu w Polsce oparciu o krajowe surowce jest relatywnie wysoki.

Biogaz – szansa dla rolnictwa i lokalnej energetyki

Polska gospodarka, w szczególności rolnictwo i przemysł rolno-spożywczy, dysponuje bardzo dużym potencjałem substratowym, w szczególności w postaci biomasy oraz produktów ubocznych i odpadów pochodzenia rolniczego. Szacunki krajowych jednostek naukowych (m.in. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu i Instytutu Technologiczno-Przyrodniczego) wskazują, że jest to ok. 120-150 mln ton użytecznych biogazowo odpadów. Potencjał produkcji biogazu z odpadów wynosi niemal 13-15 mld m³ biogazu rocznie, co odpowiada ok. 8 mld m³ biometanu rocznie. Ponadto, w najbliższych latach można oczekiwać wzrostu ilości biodegradowalnej frakcji odpadów komunalnych zbieranych selektywnie, które również będą wymagały zagospodarowania, np. w biogazowniach przemysłowych.

System instalacji biogazowych, ze względu na ich specyfikę pracy, może stanowić jeden z kluczowych elementów bilansowania sieci energetycznych i gazowych, w szczególności w aspekcie zwiększającej się roli instalacji fotowoltaicznych i wiatrowych w krajowym systemie elektroenergetycznym oraz rosnącego zapotrzebowania na energię po stronie odbiorców. Moc zainstalowana w instalacjach biogazowych wynosi obecnie ponad 256 MW (dane za rok 2020: Urząd Regulacji Energetyki), z czego około 120 MW w instalacjach biogazu rolniczego (dane za rok 2020: Krajowy Ośrodek Wspierania Rolnictwa).

Warto zauważyć że także aspiruje PKN ORLEN do roli regionalnego lidera w obszarze biopaliw, realizując 5 znaczących inwestycji w produkcję biopaliw, w tym HVO, co-HVO, UCOME, bioetanol lignocelulozowy i biometan. Inwestycje te w perspektywie 2030 roku pozwolą na zwiększenie produkcji o ok. 500 tys. ton biopaliw rocznie.

Jest to szczególnie ważne w ujęciu korzyści, jakie niesie ze sobą produkcja i wykorzystanie biogazu oraz biometanu. Wśród najważniejszych należy wymienić wzrost bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz zmniejszenie uzależnienia od importu surowców energetycznych poprzez wykorzystanie lokalnie dostępnych zasobów biomasy możliwej do zagospodarowania w biogazowniach i biometanowniach.

Równie ważny jest wpływ rozwoju biogazowni na terenach wiejskich na zwiększenie rentowności branży rolniczej i jej innowacyjności oraz obniżenie emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie, poprzez prowadzenie produkcji w sposób

zrównoważony z większym poszanowaniem środowiska naturalnego. Zwiększenie wykorzystania biogazu rolniczego, wytwarzanego na potrzeby produkcji biometanu, wykorzystującego biomasę rolniczą, w tym płynne i stałe odchody zwierzęce i odpady z przetwórstwa rolno-spożywczego, przyczyni się do dywersyfikacji przychodów rolników poprzez wykorzystanie niezagospodarowanych dotychczas pozostałości o potencjale energetycznym²⁴.

Dlatego warto tu przywołać istotny dokument jakim jest Porozumienie o współpracy na rzecz rozwoju sektora biogazu i biometanu zawarte 23 listopada 2021 roku, pomiędzy przedstawicielami administracji rządowej reprezentowanymi przez Ministra Klimatu i Środowiska, Pełnomocnika Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii, oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Aktywów Państwowych, Ministra Edukacji i Nauki, Ministra Rozwoju i Technologii oraz przedstawicielami inwestorów²⁵.

Dokument ten wskazuje na szereg uwarunkowań sprzyjających lub ograniczających rozwoju biogazownictwa jako podstawowego źródła surowca energetycznego dla lokalnej energetyki.

Dokument podkreśla iż obecnie w kraju nie funkcjonuje system lokalnych sieci dystrybucyjnych dla biogazu. Jest to m.in. związane z parametrami zatłaczanego w nie paliwa, które byłyby inne niż w przypadku gazu ziemnego. Ze względu na zawartość metanu na poziomie między 70% a 80%, takie sieci lokalnych systemów dystrybucyjnych nie mogą zostać zintegrowane z istniejącą infrastrukturą dystrybucyjną gazu ziemnego. Ponadto, lokalne sieci dystrybucyjne dla biogazu i biometanu wymagają dodatkowego wyposażenia w odpowiednie urządzenia techniczne, a także wprowadzenia regulacji prawnych, mających na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa użytkowania sieci, m.in. poprzez określenie obowiązków operatorów i roli organów nadzoru nad eksploatacją sieci. Tereny o niskim stopniu rozwoju infrastruktury gazowej, w tym głównie obszary wiejskie, wymagają wsparcia działań na rzecz transformacji energetycznej, w tym w sektorze rolnictwa. Wykorzystanie w procesie transformacji obszarów słabo zurbanizowanych, w tym obszarów wiejskich, biogazu, w tym przede wszystkim biogazu rolniczego, jest potrzebne i jak najbardziej uzasadnione. Nie uda się tego osiągnąć bez stworzenia warunków do rozwoju lokalnych sieci dystrybucyjnych biogazu.

Rozwój lokalnych sieci dystrybucyjnych funkcjonujących w oparciu o biogazownie rolnicze, odpadowe oraz ściekowe może przyczynić się do zaspokojenia potrzeb energetycznych mieszkańców obszarów dotychczas niezgazyfikowanych.

Powszechnie działające biogazownie wyeliminują problem związany z zagospodarowaniem odpadów organicznych, które powstają przy hodowli zwierząt. Biomasa nie trafi bezpośrednio na pola uprawne, co w znacznym stopniu ograniczy emisję gazów cieplarnianych, w tym metanu i podtlenku azotu, do atmosfery oraz odorów, jak również zminimalizuje przedostawanie się szkodliwych substancji do gleby.

²⁴ Porozumienie o współpracy na rzecz rozwoju sektora biogazu i biometanu 23 listopada 2021 roku.

²⁵ Ibid.

Rozwój biogazowni przyczyni się także do stworzenia warunków umożliwiających osiągnięcie przez Polskę celu OZE w końcowym zużyciu energii brutto do 2030 r. Wykorzystanie krajowego potencjału biogazu dostarczanego lokalnymi sieciami do instalacji uzdatniających, w których będzie wytwarzany biometan, przyczyni się do wypełnienia postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (REDII) w zakresie celów OZE.

Oznacza to konieczność opracowania koncepcji funkcjonowania lokalnych sieci gazowych dla biogazu i biometanu w celu wykorzystania potencjału biogazowego na obszarach o niskim stopniu gazyfikacji, w tym do celów grzewczych, wtłaczania do gazowych sieci lokalnych oraz transportu za pomocą przystosowanych do tego butlowozów w rejonach, w których nie ma technicznego i ekonomicznego uzasadnienia dla przesyłu i dystrybucji paliwa gazowego za pomocą sieci gazowej²⁶.

Ze względu na specyfikę krajowego rynku energii, w obecnej dekadzie zapotrzebowanie na gaz ziemny będzie stale rosło. Zgodnie z Krajowym Dziesięcioletnim Planem Rozwoju Systemu Przesyłowego na lata 2020-2029 zapotrzebowanie na paliwo gazowe wyniesie 21-30 mld m³ rocznie, aby następnie, dopiero w kolejnych latach ustabilizować się lub stopniowo zmniejszać²⁷.

Natomiast, kierunki unijnej polityki klimatyczno-energetycznej wskazują, że konieczne jest podjęcie działań na rzecz zwiększenia udziału gazów odnawialnych w sieciach gazowych. W związku z tym niezbędne jest określenie alternatywnych możliwości uzupełnienia struktury produkcji paliw gazowych. Biometan charakteryzuje się małą emisyjnością, a jego właściwości fizykochemiczne pozwalają, po odpowiednim dostosowaniu infrastruktury gazowej i urządzeń do niej przyłączonych, na wykorzystanie go jako substytutu gazu ziemnego.

Uwzględnienie wzrastającego zapotrzebowania na paliwa gazowe przy jednoczesnym obowiązku zwiększania udziału paliw ze źródeł odnawialnych, wskazują przed jakim wyzwaniem stoi krajowa gospodarka w kwestii zapewnienia możliwości wytworzenia, przesyłu i dystrybucji paliw gazowych. Dlatego konieczne są działania legislacyjne, umożliwiające rozbudowę i przebudowę sieci gazowych pod kątem umożliwienia integracji infrastruktury z rozproszonymi źródłami gazów odnawialnych, jak również podjęcie wysiłków w celu wsparcia finansowego dla rozbudowy oraz modernizacji sieci gazowej.

Zapewnienie stabilności funkcjonowania instalacji wprowadzających biometan do sieci gazowych wymaga identyfikacji i podjęcia próby rozwiązania wielu zagadnień w kluczowych obszarach dotyczących relacji pomiędzy wytwórcami biometanu, a operatorami sieci gazowych. Należy do nich zaliczyć m.in. dostosowanie mocy instalacji wytwarzającej biometan lub jej charakteru do lokalnej chłonności

²⁶ Ibid.

²⁷ Krajowy Dziesięcioletni Plan Rozwoju Systemu Przesyłowego na lata 2020-2029, <https://www.gaz-system.pl/strefa-klienta/do-pobrania/plan-rozwoju/> (dostęp: 13.12.2021)

sieci gazowej, do której biometanownia ma być przyłączona, tj. np. budowa instalacji hybrydowej lub z układem kogeneracyjnym umożliwiającej okresowe przedstawianie produkcji z biometanu np. na energię elektryczną lub ciepłą. Instalacje biogazowe/biometanowe muszą być dostosowane do otoczenia systemowego, zarówno w aspekcie surowcowym/substratowym, jak i wykorzystania produktów wyjściowych – zdolności do ich pochłaniania. Istotne jest także umożliwienie wprowadzania biometanu do sieci gazowych, w tym również do sieci przesyłowych oraz określenie parametrów jakościowych dla biometanu oraz sposobu ich weryfikowania, tak, aby nie ograniczać możliwości produkcyjnych i zachować prawa nabyte odbiorców paliw gazowych. Należy mieć na uwadze zawartość związków azotu, w tym amoniaku, wpływających na zapach nawianacza paliwa gazowego, oraz wartość ciepła spalania, która może być regulowana poprzez wzbogacanie biometanu (np. propanem, LNG, czy azotem). Ekonomiczny aspekt przedsięwzięcia wymusza także opracowanie zasad podziału kosztów budowy i eksploatacji instalacji zapewniających bezpieczeństwo procesu zatłaczania biometanu do sieci gazowych pomiędzy operatorów sieci i inwestorów instalacji biometanowych z uwagi na wysokie koszty przyłączy oraz eksploatacji instalacji przyłączeniowych²⁸.

Ponadto konieczna wydaje się być rozbudowa infrastruktury i budowa podziemnych magazynów gazu w celu zwiększenia możliwości akumulacyjnych. Wytwarzanie większej ilości energii z OZE połączone z brakiem tanich i dostępnych metod magazynowania energii elektrycznej, spowoduje konieczność poszukiwania metod magazynowania energii pierwotnej. Taką metodą jest magazynowanie nadwyżek energii w postaci biometanu w podziemnych magazynach gazu.

Alternatywnym rozwiązaniem dla zatłaczania biometanu do sieci gazowej jest jego skraplanie, a następnie dalsza dystrybucja do odbiorców końcowych. Rozwiązanie takie jest droższe, ale może umożliwić rozwój rynku biometanu poprzez optymalizację lokalizacji biometanowni.

Jednym z zastosowań sprężonego lub skroplonego biometanu, czyli bio-CNG lub bio-LNG, może być transport. Jak wskazują dane opracowane przez Polski Związek Przemysłu Motoryzacyjnego, na dzień 31 marca 2020 r. w Polsce zarejestrowanych było niemal 3 tys. samochodów osobowych zasilanych gazem ziemnym CNG i ok. 3 tys. zasilanych LNG (skroplony propan-butan). CNG cieszy się większym zainteresowaniem jako paliwo flotowe, ponieważ w Polsce zarejestrowano łącznie 1 724 samochody dostawcze oraz 2848 samochodów ciężarowe zasilane paliwem metanowym. Duże zainteresowanie widać również w sektorze transportu miejskiego. Obecnie co czwarty sprzedawany w Polsce nowy autobus zasilany jest gazem ziemnym.

Jedną z alternatywnych możliwości zagospodarowania biometanu jest produkcja biowodoru, którego wykorzystaniem zainteresowane mogą być przede wszystkim podmioty realizujące Narodowy Cel Wskaźnikowy (NCW). Paliwo wodorowe

²⁸ Tamże

uzyskiwane w procesie reformingu parowego może być efektywnym sposobem realizacji celu w zakresie tzw. biopaliw zaawansowanych.

Polski sektor biogazowy jest na początkowym etapie rozwoju w zakresie potencjału wytwórczego komponentów oraz instalacji biogazowych i biometanowych, liczby funkcjonujących instalacji, systemu zaopatrzenia w substraty oraz sposobów wykorzystania produktów pracy instalacji. Budowane są mechanizmy modeli współpracy biznesowej i technologicznej pomiędzy interesariuszami. Znaczącą część sektora biogazowego w Polsce stanowią podmioty zagraniczne, które mogą wziąć udział w rozbudowie sektora.

Obecnie w Polsce funkcjonuje prawie 130 instalacji służących do wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego, bazujących głównie na krajowej bazie substratowej pochodzącej z rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego. Większa część komponentów do ich budowy jest produkowana przez podmioty zagraniczne, w ujęciu praw własności intelektualnej i ich wytwarzania. Firmy aktualnie działające w sektorze biogazowym, to w przeważającej większości podmioty o stosunkowo małych zdolnościach wytwórczych, które w swojej działalności zasadniczo bazują na outsourcingu zagranicznych dostaw komponentów i usług. Oznacza to potrzebę ścisłego powiązania działań sektora biogazowego z odbiorcami produktów pracy instalacji biogazowych i biometanowych, tj. metanu, ciepła, energii elektrycznej, wodoru, emisji unikniętej i pofermentu, co służyć ma zapewnieniu odbioru każdego z produktów wytwarzanych w biogazowni, a tym samym stanowić dla instalacji stabilne źródło dochodu. Instalacje biogazowe, ze względu na niską zawartość metanową substratów, muszą być budowane w maksymalnej bliskości źródła powstawania substratów. Konsekwencją tego jest konieczność optymalizacji powiązania z otoczeniem systemowym wszelkich podmiotów wykorzystujących zróżnicowane produkty instalacji, oraz promowanie budowy sektora biogazowego, jako krajowej alternatywy stabilnej bazy systemu energetycznego Polski.

W ramach polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej gaz ziemny uznany został za paliwo przejściowe. Rosnące ceny energii cieplnej, związane z coraz wyższymi opłatami za emisję dwutlenku węgla, uzasadniają położenie większego nacisku na wdrażanie technologii wpływających na redukcję emisji (CCS/U) oraz zwiększanie udziału gazów odnawialnych. Inwestycje biogazowe i biometanowe w perspektywie długoterminowej stanowią mogą stabilny i ekonomicznie uzasadniony sposób na dekarbonizację poszczególnych sektorów. Obecnie jednostki ciepłownicze, aby móc ubiegać się o pomoc publiczną muszą spełniać kryteria tzw. efektywnego systemu ciepłowniczego, którego definicja została wprowadzona do polskiego porządku prawnego zgodnie z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej (2012/27/UE). To wskazuje na konieczność dążenia do modelu, w którym do produkcji energii cieplnej w przeważającej części wykorzystywać się będzie paliwa ze źródeł odnawialnych lub odpadów i wytwarzanie tej energii będzie następowało w procesie kogeneracji łącznie z produkcją energii elektrycznej.

Wykorzystanie gazów odnawialnych w transporcie jest krokiem do dekarbonizacji tego sektora. Nabiera to szczególnego znaczenia, jeśli zauważyć, że w obecnym stanie prawnym autobusy wykorzystujące do napędu silnik zasilany gazami odnawialnymi nie są uznawane za pojazdy bezemisyjne. Jest to istotne w kontekście obowiązków nakładanych na jednostki samorządu terytorialnego w zakresie udziału transportu zeroemisyjnego we flocie transportowej, który już od 2028 r. wynosić ma co najmniej 30% (zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych).

Produkcja energii elektrycznej z biogazu w dzisiejszym otoczeniu formalno-prawnym jest regulowana w sposób przejrzysty. Charakteryzuje się także sprawnie funkcjonującym systemem pomocowym o wysokim poziomie wsparcia.

Punktem newralgicznym wydaje się być przebieg procesu inwestycyjnego, oceniany przez inwestorów jako długotrwały i uciążliwy. Czynnikiem komplikującym przebieg procesu jest brak jednolitego podejścia wśród organów władz samorządowych wydających decyzje administracyjne dla realizacji inwestycji i organów opiniujących. Na wydłużenie czasu niezbędnego do uruchomienia instalacji wpływa także procedura oceny oddziaływania na środowisko, realizowana z udziałem społeczeństwa, często wyrażającego niechęć i zgłaszającego obawy w odniesieniu do instalacji produkujących biogaz, wynikających z utartych stereotypów na temat uciążliwości tego typu instalacji²⁹.

Istotnym elementem w dążeniu do zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w gospodarce UE jest unijny system handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla (EU ETS). Określa się w nim całkowity cel emisyjny, a następnie przydziela limitowane uprawnienia do emisji poszczególnym instalacjom w sektorze energetyki oraz przemysłu. Uprawnieniami tymi można obracać, a handel odbywa się dzięki różnicom w ostatecznych kosztach redukcji emisji wśród uczestników systemu. Instalacje o niskich kosztach redukcji mogą inwestować w dodatkowe ograniczenia emisji i sprzedawać nadmiar uprawnień podmiotom o wyższych kosztach redukcji, co stanowi w efekcie ich źródło dodatkowego dochodu.

Obecnie w prawodawstwie unijnym i krajowym pominięto jednak możliwość uzyskiwania dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji EUA, powstałych w wyniku konwersji emisji unikniętych wypracowanych w sektorze biogazowym zgodnie z Kryteriami Zrównoważonego Rozwoju w instalacjach biogazu rolniczego, składowiskowego i oczyszczalni ścieków. Uprawnienia mogą także powstawać w wyniku wykazania alternatywnego w stosunku do składowania odpadów ich wykorzystania, jednocześnie nie powodując obciążeń dla innych sektorów. Należy zauważyć, że w krajach Unii Europejskiej nie istnieją jeszcze takie rozwiązania. KE dąży do poszerzenia systemu EU ETS, dla których to dążeń, opracowanie systemu handlu emisjami unikniętymi wypracowanymi w sektorze biogazowym może stanowić ważną propozycję wspierającą redukcję emisji oraz dekarbonizację poprzez

²⁹ Ibid.

rozwój sektora biogazowego, jak również dodatkowe źródło przychodów dla instalacji biogazowych³⁰.

Warto dodatkowo wymienić kilka uzupełniających projektów wzmacniających rozwój tego sektora. Przede wszystkim NCBR prowadzi projekt badawczo innowacyjny „Elektrociepłownia przyszłości” który będzie kładł nacisk na małą kogenerację i wspieranie OZE³¹.

Wrocławska Kogeneracja (PGE) planuje zastąpić w 2023 węglową elektrociepłownię nowym zakładem Nowa Czechnica w Siechnicach, zasilanym niskoemisyjnym paliwem gazowym. *Przyłączenie elektrociepłowni Czechnica do sieci przesyłowej GAZ-SYSTEM to projekt uwzględniający wykorzystanie gazu dostarczanego za pośrednictwem Terminalu LNG oraz gazociągu Balic Pipe. W roku 2022 zostanie oddana część szczytowa nowego zakładu mająca gwarantować bezproblemowe przechodzenie z eksploatowanego zakładu węglowego na nowy – gazowy.*³² Z kolei Veolia rozbudowuje ciepłownię w Zamościu w oparciu o gospodarkę obiegu zamkniętego, wykorzystując w spalaniu także odpady komunalne³³. Dodatkowo, intensywne przechodzenie na biogaz pozwoli na zachowanie stabilności dochodowej polskiego rolnictwa dla którego postulat mniejszej intensywności produkcji (rolnictwo bardziej naturalne nawet za cenę spadku plonów) w ramach Fit for 55 jest istotnym obciążeniem ekonomicznym. Uruchomienie dodatkowego strumienia przychodów z surowców do produkcji energetycznej będzie pozwalało na utrzymywanie jego dochodowości na zadowalającym poziomie.

Dlatego znacznie bardziej perspektywiczne wydaje się wykorzystanie tzw. renty zapóźnienia i przechodzenie na biogaz od razu tam gdzie to tylko możliwe – z pominięciem etapu gazu ziemnego.

Wytwarzanie wodoru i wodoromobilność

Koncepcja wytwarzania wodoru dla celów wytwarzania energii i wodoromobilności została strategicznie powierzona PKN Orlen. W ramach koncernu multienergetycznego stworzone ma zostać miejsce na rozwój kompetencji w obszarze technologii wodorowych. Strategia zakłada integrację i koordynację prac zmierzających do wypracowywania i wykorzystania technologii wodorowych oraz uruchomienia centrum badawczo-rozwojowego w tym obszarze. Zakładane jest – po sfinalizowaniu połączenia z Lotosem, który ma doświadczenie w technologiach wodorowych, stworzenie kluczowego centrum kompetencyjnego w tym zakresie³⁴.

³⁰ Ibid.

³¹ <https://www.gov.pl/web/ncbr/ciepownia-przyszlosci-opis-programu> (dostęp: 11.12.2021)

³² <https://www.kogeneracja.com.pl/pl/o-grupie/nowa-ec-czechnica> (dostęp: 31.12.2021)

³³ <https://veoliaterm.pl/o-nas/nasze-spolki/veolia-wschod> (dostęp: 31.12.2021)

³⁴ Informacja ze strony PKN Orlen; <https://www.orlen.pl/PL/OFirmie/Strategia/Strony/default.aspx>

Spółka podkreśla, iż w zakresie technologii wodorowych ma potencjał do bycia liderem innowacji w produkcji zielonego wodoru w Polsce. Posiada także kompetencje do pozyskiwania funduszy dla projektów B+R oraz inwestycyjnych (planowany projekt Green H2 zakładający budowę wielkoskalowej instalacji do produkcji zielonego wodoru i realizowany projekt Pure H2 zakładający produkcję wodoru w jakości transportowej, badawczo-rozwojowy projekt Hestor dotyczący magazynowania wodoru w kawernach solnych realizowany w latach 2015-2017). Dodatkowo nadmorska lokalizacja gdańskiej rafinerii ma być wykorzystana do osiągnięcia synergii związanych z możliwością bilansowania wodorem energetyki odnawialnej – czyli stworzenia tzw. wirtualnej elektrowni. Nadmiar energii z OZE będzie wykorzystywany do wytwarzania wodoru drogą elektrolizy, zaś w momentach zwiększonego zapotrzebowania - przetwarzany na energię elektryczną. Dodatkowo Gdańsk znajduje się w korytarzu Transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T), co daje mu olbrzymią przewagę logistyczną³⁵.

W czerwcu 2021 r. ogłoszony został także program HYDROGEN EAGLE. Jest to program inwestycyjny Grupy ORLEN zakładający budowę międzynarodowej sieci hubów wodorowych zasilanych odnawialnymi źródłami energii oraz innowacyjnych instalacji przetwarzających odpady komunalne w zero i niskoemisyjny wodór³⁶.

W ramach projektu planowana jest również budowa ponad 100 stacji tankowania dla transportu indywidualnego, publicznego i cargo. Realizacja programu, obejmującego Polskę, Czechy i Słowację, pozwoli Grupie ORLEN osiągnąć do 2030 roku moce wytwórcze wodoru na poziomie ok. 50 tys. ton rocznie. Program zakłada budowę sześciu nowych hubów wodorowych, w tym trzech w Polsce, dwóch w Czechach oraz jednego na Słowacji zasilanych przez odnawialne źródła energii, w tym realizację instalacji elektrolizy, do której energia elektryczna zostanie dostarczona z wykorzystaniem mocy morskiej farmy wiatrowej Baltic Power. Łącznie docelowo moc instalacji elektrolizy zasilanych OZE wyniesie ok. 250 MW. Program obejmie także trzy innowacyjne instalacje przetwarzania odpadów komunalnych w niskoemisyjny wodór, zlokalizowane w Płocku, Ostrołęce oraz w Czechach, jak również międzynarodową sieć ponad 100 stacji tankowania wodoru³⁷.

Dzięki inwestycjom w Polsce, Czechach i na Słowacji Grupa ORLEN ma szansę stać się środkowoeuropejskim liderem paliw wodorowych. Spółka podkreśla, że jest to niezwykle istotne zarówno z biznesowego, jak i środowiskowego punktu widzenia. Wejście w obszar zrównoważonej produkcji wodoru w perspektywie

(24.06.2021)

³⁵ Komunikat PKN Orlen „PKN ORLEN bliżej połączenia z PGNiG i Grupą Lotos”, <https://www.orlen.pl/PL/BiuroPrasowe/Strony/PKN-ORLEN-bli%C5%BCej-po%C5%82%C4%85czenia-z-PGNiG-i-Grup%C4%85-LOTOS.aspx> (dostęp: 13.06.2021)

³⁶ Grupa Orlen z międzynarodowym programem wodorowym; Komunikat PKN Orlen; <https://www.orlen.pl/PL/BiuroPrasowe/Strony/Grupa-ORLEN-z-mi%C4%99dzynarodowym-programem-wodorowym-.aspx> (12.06.2021)

³⁷ Ibid.

kolejnych dekad zapewni nam przewagi konkurencyjne w obszarze detalicznym, rafineryjnym i energetycznym. Ponadto, pozwoli na znaczącą redukcję śladu węglowego i będzie ważnym krokiem do osiągnięcia neutralności emisyjnej w 2050 roku. Instalacje elektrolizy, wytwarzające zeroemisyjny wodór zasilane będą przez morską i lądową energetykę wiatrową oraz fotowoltaikę³⁸.

Czy małe SMR reaktory będą receptą na polski atom?

Energetyka jądrowa nie ma w Polsce szczęścia – mało, że realnego socjalizmu jako jedyny kraj regiony wyszliśmy bez elektrowni atomowej, to jeszcze zmarnowaliśmy lata po 2007, kiedy z jednej strony pojawiły się zapowiedzi budowy elektrowni (a nawet spółka celowa) a z drugiej wiadomo już było że polityka klimatyczna UE wchodzi w życie. Co gorsza i obecnie klimat dla energetyki atomowej w samej UE za sprawą Niemiec zdecydowanie się pogarsza.

Oczywiście planowana przez rząd elektrownia atomowa na 6 bloków będzie istotnym stabilizatorem systemu energetycznego oraz pozwoli na realne odchylenie od węgla, to trzeba pamiętać o innym wyzwaniu – o ile „duży atom” może zastąpić np. giganta jakim jest Bełchatów, o tyle prawdziwym problemem dla polskiej gospodarki będą mniejsze elektrownie zaspokajające potrzeby konkretnych regionów – jak Połaniec, Jaworzno czy Kozienice, a także siłownie konkretnych – energochłonnych – zakładów przemysłowych. Już w tej chwili mamy do czynienia z zamykaniem produkcji w krakowskiej hucie Mittala ze względu na koszty energii czyniące produkcję nieopłacalną.

W tym kontekście warto rozważyć alternatywę małych, przemysłowych reaktorów tzw. SMR (Small Modular Reactors)-ów których technologia jest obecnie szybko rozwijana i które wydają się być przyszłością energetyki w USA i Kanadzie – rząd Kanady ogłosił „SMR roadmap”, zaś USA chce rozwijać partnerstwo publiczno-prywatne i rozwój co najmniej dwóch projektów reaktorów IV generacji. Ale SMR to także technologia rozważana lub wdrażana znacznie bliżej nas – Wlk. Brytania, Holandia i Finlandia chcą doprowadzić do zmian regulacyjnych dopuszczających takie technologie, projekt SMR prowadzi sprawnie także Estonia. W Polsce zastosowanie takiej technologii zapowiada Synthos Green Energy, które rozważa swój pionierski projekt w zakładach Synthosa w Oświęcimiu.

Argumenty za takim rozwiązaniem są co najmniej dwa. Pierwszym z nich jest struktura polskiej sieci wytwarzania energii - większość elektrowni dysponuje kilkoma blokami o mocy 600-800 MW a więc porównywalnej z mocą tego typu reaktora. To oznacza że można bez rewolucji w strukturze sieci przesyłowej czy przyłą-

³⁸ Ibid.

czy „dekarbonizować” takie zakłady bez wpadania w gazową pułapkę.

Drugim zaś argumentem jest fakt że tego typu instalacje nie wymagają aż tak gigantycznych nakładów jak „duży atom” i są niejako naturalnym polem do działania dla partnerstwa publicznego prywatnego. Może ono ksi zastosowanie zwłaszcza np. zakładach przemysłowych potrzebujących dużych ilości relatywnie taniej energii a jednocześnie mogących zaopatrywać w energię elektryczną czy ciepłą ośrodki miejsce. Dodatkowo zorganizowanie finansowania na 3-4 mln \$, bo na tyle szacuje się koszt SMR jest do udźwignięcia dla dużej firmy przemysłowej (dla porównania tradycyjny duży reaktor to koszt ok. 15 mld \$). Sytuacja, w której państwo buduje „duży atom” który ma nam pozwolić na pozyskiwanie bezemisyjnej energii i stabilizowanie systemu energetycznego, zaś mniejsze podmioty implementuje technologie SMR będą realizować transformację energetyczną na niższym – chociaż kluczowym a bezpieczeństwa energetycznego poziomie.

Oczywiście nie można nie brać pod uwagę innych trudności jakie ta technologia za sobą niesie - poza wspomnianym już naciskiem UE, zwłaszcza Niemiec na blokowanie technologii jądrowych, poprzez opory społeczne wobec stereotypowo rozumianego atomu, ale także istotną kwestią jest obszar regulacyjny. Ustawa z 2012 kompletnie nie zakładała istnienia i stosowania tej technologii czemu trudno się dziwić, natomiast definiując warunki dla elektrowni atomowej definiuje ją jako de facto tradycyjny „duży” atom i od nią niejako nakłada ograniczenia, które reaktorów SMR ze względu na ich technologie nie muszą dotyczyć, ale także np. niejasności w definicjach zawartych w ustawie. Nie dopuszcza ona np. budowania elektrowni atomowej w odległości do 30 km od kopalni, nie definiuje jednak że chodzi o kopalnie głębinową. W efekcie - każda kopalnia piasku czy żwiru jest w stanie zablokować projekt atomowy.

Generalnie - sytuacja energetyczna Polski jest w tej chwili sytuacja zarządzania kryzysowego - potrzebujemy zdecydowanych działań, które będą chronić polską gospodarkę przed brakiem energii lub jej zaporowymi - z powodu cen praw do emisji oraz stosowania węgla - cenami. I dlatego potrzebne są odważne decyzje regulacyjne otwierające pole dla inicjatyw przemysłu i biznesu które mogą wyręczyć państwo w istotnych działaniach.

Optymalnym rozwiązaniem jest wykorzystanie tego nadmiaru do produkcji wodoru, który albo może potem być albo plasowany rynku albo w swego rodzaju obiegu zamkniętym – zużywany w ciepłowni lub elektrociepłowni jako zeroemisyjne paliwo, w dodatku wyprodukowane z energii z OZE w momencie, gdy jej wartość jest niemal zerowa (nie można jej bowiem sprzedać, gdyż jest jej za dużo i cena może być ujemna. Oczywiście, tego typu instalacja do produkcji wodoru może mieć szczególne znaczenie w perspektywie kilkunastu lat, kiedy wodór może zyskiwać jako alternatywne paliwo przyszłości.

SMR, czyli Small Modular Reactors, to jak sama nazwa wskazuje małe reaktory modułowe, ale pod tym skrótem kryje się kilka pojęć. Narodowe Centrum Badań

Jądrowych zwracało uwagę już wiele lat temu na to, że SMR może oznaczać:

- reaktor jako pojedynczy moduł,
- reaktor o konstrukcji modułowej,
- reaktor o małej lub średniej mocy (SMR – Small and Medium sized Reactor).

SMR mają według założeń być mniejszymi reaktorami o mocy do 300 MW (small) lub 300-700 MW (medium). Wszystko zależy od tego, czy mają być jedynie pojedynczymi jednostkami (jeden reaktor postawiony np. przy fabryce) czy też mają stanowić (tu ich modułowe zalety) element większej siłowni. Dla porównania: jeden reaktor tradycyjnej elektrowni o mocy 1600 MW to tyle samo, co osiem reaktorów SMR o mocy 200 MW, pracujących równolegle.

Na pewno krótszy jest czas budowy przy mniejszych reaktorach: SMR są dostarczane jako gotowe moduły, więc prace przygotowawcze są mniej rozległe. „Największą zaletą SMR jest stosunkowo niewielki koszt inwestycyjny jednego bloku, który jest trudną do pokonania barierą dla inwestujących w wielkie reaktory (...). Ważną zaletą SMR jest możliwość instalowania blisko odbiorców, co obniża koszty sieci i przesyłu. Taka bliska lokalizacja stanowi jednak istotną zmianę w filozofii bezpieczeństwa jądrowego, która dotychczas wymagała lokalizowania reaktorów daleko od ośrodków zaludnienia” – pisano w raporcie NCBJ w 2013 roku.

Nie jest też tak, że SMR są czymś całkowicie nowym. Na świecie pracują reaktory o małej i średniej mocy, ale powstały wiele lat temu. Cały zamysł wokół SMR zakłada produkcję seryjną reaktorów – zamiast konstruować reaktor na miejscu, trafiałby on na miejsce i był tam montowany.

Przy SMR powstaje też pewien problem w ich klasyfikacji, mianowicie: reaktory mogą wykorzystywać różne technologie, które znamy z „dużych” elektrowni. To kolejno:

- reaktory lekkowodne (LWR – Light Water Reactor);
- reaktory ciśnieniowe (PWR – Pressurized Water Reactor),
- reaktory typu wrzącego (BWR – Boiling Water Reactor),
- reaktory wysokotemperaturowe (HTR – High Temperature Reactor),
- reaktory na neutrony prężne (FNR – Fast Neutron Reactor),
- reaktory na stopione sole (MSR – Molten Salt Reactor).

Jedną z zasadniczych różnic między reaktorami PWR i BWR to konstrukcja: pierwszy ma dwa obiegi (wodny i parowy), drugi ma już tylko jeden obieg (przez co jest tańszy). W PWR wrząca woda pracująca na obiegu przy reaktorze powoduje, że woda z obiegu drugiego zamienia się w parę – ta trafia potem do turbiny podłączonej do generatora. Te dwa obiegi wody spotykają się w wytwornicy pary.

BWR z kolei ma prostszą konstrukcję, w której wytwornicą pary jest sam reaktor – para wytworzona w nim kierowana jest prosto do turbiny.

SMR mają według założeń być mniejszymi reaktorami o mocy do 300 MW (small) lub 300-700 MW (medium). Wszystko zależy od tego, czy mają być jedynie pojedynczymi jednostkami (jeden reaktor postawiony np. przy fabryce) czy też

mają stanowić (tu ich modułowe zalety) element większej siłowni. Dla porównania: jeden reaktor tradycyjnej elektrowni o mocy 1600 MW to tyle samo, co osiem reaktorów SMR o mocy 200 MW, pracujących równolegle.

Na pewno krótszy jest czas budowy przy mniejszych reaktorach: SMR są dostarczane jako gotowe moduły, więc prace przygotowawcze są mniej rozległe. „Największą zaletą SMR jest stosunkowo niewielki koszt inwestycyjny jednego bloku, który jest trudną do pokonania barierą dla inwestujących w wielkie reaktory (...). Ważną zaletą SMR jest możliwość instalowania blisko odbiorców, co obniża koszty sieci i przesyłu. Taka bliska lokalizacja stanowi jednak istotną zmianę w filozofii bezpieczeństwa jądrowego, która dotychczas wymagała lokalizowania reaktorów daleko od ośrodków zaludnienia” – pisano w raporcie NCBJ w 2013 roku³⁹.

Konkludując trzeba podkreślić, iż to właśnie transformacja energetyczna sektora małych średnich lokalnych źródeł energii i co za tym idzie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego społeczności lokalnym będzie największym wyzwaniem transformacyjnym. Jak wykazano w niniejszym opracowaniu, transformacja energetyczna aktywów lokalnych, ciepłowniczych i energetycznych będzie największym wyzwaniem dla bezpieczeństwa ekonomicznego społeczności lokalnych, z powodu rozproszenia terytorialnego, słabości kapitałowej właścicieli oraz niewielkiej w stosunku do potrzeb inwestycyjnych skali działania tego typu podmiotów. Wskazać też trzeba na szczególne ryzyko jakie niesie za sobą perspektywa wyboru najprostszej teoretycznie drogi transformacji tj. wykorzystania gazu jako paliwa przejściowego. Niesie to bowiem za sobą ryzyko nie tylko cenowe (75% gazu pochodzi z importu) ale także ryzyko wtórnego uzależnienia się od gazu rosyjskiego (choć być może dostarczanego innymi kanałami przesyłowym, jak np. Nord Stream). Dlatego istotne jest znajdowanie alternatywnych sposobów zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnych poprzez modernizację w kierunku źródeł ciepła elektryczności zero-emisyjnych (reaktory atomowe MSR) i wodoru lub niskoemisyjne, ale spełniające kryteria: zielonej energii” jak biogaz które dodatkowo a mogą być impulsem rozwojowym nie zaś obciążeniem gospodarki narodowej.

³⁹ <https://www.wprost.pl/tematy/10498654/smr-czym-sa-i-jak-dzialaja-male-reaktory-modulowe.html> (dostęp: 13.12.2021)

BIBLIOGRAFIA

Książki i monografie:

1. Frejtag-Mika E., Kołodziejak Z., Putkiewicz w., Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie. Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom 1996
2. Gradziuk A., *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne*, „Biuletyn PISM” 2002, nr 103, s. 16.
3. Kaczmarek M., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, WAIp, Warszawa 2010
4. Księżopolski K., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Elipsa, Warszawa 2014
5. Księżopolski K., *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państwa: metody i środki przeciwdziałania*. Kolor Plus, Warszawa 2004
6. Piekarz D; *Polityka, Strategia, Siła*, Belstudio, Warszawa 2017
7. Stachowiak Z., *Teoria i praktyka bezpieczeństwa ekonomicznego państwa*, Wyd. AON, Warszawa 2013;

Inne:

1. Krajowy Dziesięcioletni Plan Rozwoju Systemu Przesyłowego na lata 2020-2029, <https://www.gaz-system.pl/strefa-klienta/do-pobrania/plan-rozwoju/> (dostęp:13.12.2021)
2. Polityka Energetyczna Polski, 2.02 2021; <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> (13.11.2021)
3. Porozumienie o współpracy na rzecz rozwoju sektora biogazu i biometanu 23 listopada 2021 roku.

Źródła internetowe:

1. Europejski Zielony Ład pozostanie priorytetem Unii Europejskiej; <https://biznesalert.pl/nowy-zielony-lad-koronawirus-energetyka/> (22.11.2021)
2. Europejski zielony ład-szanse i wyzwania stojące przed UE i Polsk; informacja ze strony Ministerstwa Klimatu RP. <https://www.gov.pl/web/klimat/europejski-zielony-lad--szanse-i-wyzwania-stojace-przed-ue-i-polska> (19.11.2021)
3. Grupa Orlen wraz z PGNiG zbudują elektrownię gazową w Ostrołęce; Komunikat prasowy PKN Orlen; <https://www.ornlen.pl/PL/BiuroPrasowe/Stroyny/Grupa-ORLEN-wraz-z-PGNiG-zbuduj%C4%85-elektrowni%C4%99-gazow%C4%85-w-Ostro%C5%82%C4%99ce.aspx> (21.11.2021)
4. Informacja ze strony PKN Orlen; <https://www.ornlen.pl/PL/OFirmie/Strategia/Stroyny/default.aspx> (24.06.2021)
5. Informacja ze strony KE; https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl(dostęp: 3.12. 2021)
6. Grupa Orlen z międzynarodowym programem wodorowym; Komunikat PKN Orlen; <https://www.ornlen.pl/PL/BiuroPrasowe/Stroyny/Grupa-ORLEN-z->

- mi%C4%99dzynarodowym-programem-wodorowym-.aspx (12.06.2021)
7. Komunikat PKN Orlen „PKN ORLEN bliżej połączenia z PGNiG i Grupą Lotos”, <https://www.ornlen.pl/PL/BiuroPrasowe/Stroyny/PKN-ORLEN-bli%C5%B-Cej-po%C5%82%C4%85czenia-z-PGNiG-i-Grup%C4%85-LOTOS.aspx> (dostęp: 13.11.2021)
8. <https://www.wprost.pl/tematy/10498654/smr-czym-sa-i-jak-dzialaja-male-reaktory-modulowe.html> (dostęp:13.12.2021)
9. Opracowanie Enviromental Progress,; <https://environmentalprogress.org/energy1> (13.11.2021)
10. Opracowanie IAEE; <https://www.iaee.org/en/publications/scope.aspx> (03.11.2021)
11. PKN ORLEN neutralny emisyjnie do 2050. Komunikat PKN Orlen, 9.09. 2020, <https://www.ornlen.pl/PL/BiuroPrasowe/Stroyny/PKN-ORLEN-neutralny-emisyjnie-do-2050.aspx> (24.11.2021)
12. Raport: Zmiana celów redukcyjnych i cen uprawnień do emisji wynikająca z komunikatu Europejski Zielony Ład , CAKE, Warszawa 2020 <https://www.cire.pl/item,194676,2,0,0,0,0,raport-zmiana-celow-redukcyjnych-o-raz-cen-uprawnien-do-emisji-wynikajaca-z-komunikatu-europejski-zielony-lad.html> (dostęp:11.11.2021)
13. Zielona Europa w kwarantannie. Co dla Polski wyniknie z europejskiego zielonego Ładu, Klub Jagielloński; <https://klubjagiellonski.pl/2020/03/21/zielona-europa-w-kwarantannie-co-dla-polski-wyniknie-z-europejskiego-zielonego-ladu/> (13.11.2021)

dr inż. Grzegorz OLSZEWSKI

Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży

OCENIANIE KOMPETENCJI W POLICJI W KONTEKŚCIE BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH.

Streszczenie: Bezpośredni wpływ na stan bezpieczeństwa społeczności lokalnych oraz porządku publicznego mają jednostki policji szczebla podstawowego, (komendy miejskie, powiatowe i rejonowe oraz podległe im komisariaty i posterunki Policji). Funkcjonariusze tych jednostek realizują głównie zadania wykonawcze m.in. w zakresie zwalczania przestępczości i wykrywalności sprawców przestępstw. Funkcjonariusze Komendy Głównej Policji i komend wojewódzkich realizują zadania kontrolne i nadzorcze.

Poczucie bezpieczeństwa jest wartością, która wywiera znaczący wpływ na życie społeczności lokalnych. Pozwala na realizację innych nie mniej ważnych potrzeb ludzkich. Zapewnienie bezpieczeństwa zależy w głównej mierze od skuteczności działania policjantów, a ta bez wątpienia, od kompetencji funkcjonariuszy. W artykule autor podejmuje próbę analizy efektywności systemu oceniania funkcjonariuszy polskiej Policji.

Słowa kluczowe: Policja, ocenianie, zarządzanie, system, jednostki Policji.

Summary: Police units of the basic level (municipal, district, and regional headquarters, as well as police stations and posts subordinate to them) have a direct impact on the safety of local communities and public order. Officers of these units perform mainly executive tasks, among others in the field of combating crime and detection of offenders. Officers of the Police Headquarters and regional headquarters perform control and supervisory tasks.

The sense of security is a value that has a significant impact on the life of local communities. It allows fulfilling other no less important human needs. Ensuring

safety depends mainly on the effectiveness of police officers, which undoubtedly depends on their competence. In the article, the author attempts to analyse the effectiveness of the appraisal system of Polish police officers.

Keywords: Police, assessment, management, system, Police units.

Wstęp

Jednym z podstawowych konstytucyjnych obowiązków Państwa jest zapewnienie spokojnego codziennego bytu obywateli. Przemiany ustrojowe, jakie miały miejsce w Polsce w 1989 roku, doprowadziły do zaniku istniejących autorytetów oraz osłabienia mechanizmów i instytucji kontroli społecznej. Spowodowało to w konsekwencji znaczny wzrost przestępczości i innych form dewiacji społecznych. Czynniki te w istotny sposób obniżają jakość codziennego życia ludzi. Tym bardziej ważne jest zapewnienie obywatelom poczucia bezpieczeństwa, między innymi poprzez skuteczniejsze zwalczanie i zapobieganie przestępczości. Istotną rzeczą, zważywszy na fakt służebnej roli Policji wobec społeczeństwa, jest także dostosowanie jej działalności do społecznych oczekiwań oraz do pozyskania społecznego zaufania. Skutecznie działająca Policja powinna mieć jak największe zaufanie społeczne, można powiedzieć społeczny mandat do działania, dla i w imieniu społeczeństwa.

Z doświadczeń ostatnich lat zarówno Polski, jak i innych państw, wynika jednoznacznie, że skuteczność zapewnienia bezpieczeństwa wymaga skoordynowanych działań administracji rządowej i samorządowej oraz wsparcia obywateli m.in. przez aktywizowanie społeczności lokalnych i organizacji społecznych. Znaczącą rolę w tym procesie odgrywa edukacja i ochrona społeczeństwa przed patologiami i przemocą, w szczególności dzieci i młodzieży.

Żadne okoliczności nie mogą zdejmować z instytucji państwowych odpowiedzialności za wykonywanie tych zadań. Policja i inne formacje ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego nie powinny być zastępowane przez obywateli, czy organizacje społeczne. Od Policji wymaga się zwiększenia skuteczności działań¹.

Pomimo nieznacznego wzrostu zaufania do Policji w okresie XII 2020 – I 2021 (wzrost o 5%), to z badań w okresie III-XII 2020 (spadek o 22%) wynika, że społeczeństwo nie jest zadowolone z dotychczasowej działalności tej formacji, a w niektórych wypadkach podejmowane przez nią działania uważa za całkowicie nieskuteczne i nieefektywne. Obraz Policji nieudolnej jest też często kreowany przez media, szczególnie w sytuacji jednostkowych błędów policjantów, które w efekcie niejednokrotnie powodują zdarzenia tragiczne w skutkach. Na zaufanie do Policji niewątpliwie wpływ ma także sytuacja polityczna w kraju. Taki społecz-

¹ Z Rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań – Razem bezpiecznie.

ny wizerunek tej formacji, skłania do zastanowienia się nad koniecznością wprowadzenia nowych środków i metod zwalczania przestępczości, a także do podjęcia efektywnych działań w zakresie budowy i wdrożenia systemowych rozwiązań w zarządzaniu zasobem ludzkim w Policji, co niewątpliwie wpłynęłoby na poprawę skuteczności i efektywności działań.

Z punktu widzenia skuteczności działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa społecznościom lokalnym, nie bez znaczenia jest profesjonalne działanie policjantów. Wynika to bezpośrednio z obowiązującego systemu naboru, szkoleń i doskonalenia zawodowego. Ważne jest także skuteczne korzystanie z systemu oceniania funkcjonariuszy, które w konsekwencji pozwala na kształtowanie efektywnego systemu szkoleń, na podstawie oceny kompetencji.

Początki

Zmiany społeczno-gospodarcze wywołane transformacją ustrojową Polski, pociągnęły za sobą konieczność dostosowania się Policji do nowych warunków funkcjonowania. Musiała ona znaleźć nowe miejsce w systemie funkcjonowania państwa. Przede wszystkim wystąpiła konieczność stworzenia w Policji jej nowej misji, wizji i strategii. Całkowicie nowy wymiar miała przyjąć współpraca z innymi segmentami struktury państwowej odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny: samorządami, organizacjami społecznymi, a przede wszystkim ze społeczeństwem. Wszystkie te zmiany następowały w warunkach szybko zmieniającego się otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego Policji, i jak się wydaje w wielu obszarach jej działalności nie zostały zakończone. Nie sprecyzowano także jednolitej, spójnej strategii Policji.

Nowe ukształtowanie modelu Policji nastąpiło w wyniku uchwalenia Ustawy o Policji w dniu 6 kwietnia 1990 r. Odwołano się przy tym w sposób mechaniczny do doświadczeń Policji Państwowej z okresu II Rzeczypospolitej². Wspomniana Ustawa dała Policji pewną autonomię w resorcie spraw wewnętrznych, nadając jednocześnie administracji ogólnej w województwach oraz powiatowym organom samorządowym wiele uprawnień wobec Policji. Ustawa uprawniała samorządy do pokrywania części kosztów funkcjonowania Policji i tworzenia straży miejskich.

Od czasu ustrojowych i społeczno-gospodarczych zmian w Polsce, wciąż obserwuje się powstawanie nowych form i rodzajów przestępczości, nowych metod działania sprawców przestępstw. Konieczne wobec tego było przewartościowanie dotychczasowych poglądów i wprowadzenie takich rozwiązań, które pozwolą skuteczniej zapobiegać przestępczości i zwalczać jej skutki.

² A. Misiuk, *Jaka Policja? Przeobrażenia modelu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego w latach dziewięćdziesiątych*, w: *Policjny Biuletyn Szkoleniowy* nr 1-2, WSPol, Szczecino 1999, s. 7.

Ważnym krokiem w kierunku wcześniej zapowiadanych zmian w Policji było opracowanie Strategii rozwoju Policji w latach 2005-2010 (nastąpiło to w efekcie rozwinięcia Strategii na lata 2003-2007). Podstawą do jej budowy była wcześniej-sza szczegółowa analiza przeprowadzona metodą SWOT, w wyniku której ustalono słabe strony i zagrożenia dla Policji oraz jej mocne strony i istniejące szanse. Pomijając dane analityczne dotyczące sfery finansowej i logistycznej oraz obszaru zwalczania przestępczości, w analizie SWOT wyodrębniono zbiór słabych stron tej formacji. Oto niektóre z nich³:

- brak tradycji zarządzania charakterystycznej dla organizacji funkcjonującej w warunkach demokratycznych – wynikało to m.in. ze słabej znajomości przez kadrę kierowniczą zasad nowoczesnego zarządzania, która pomimo dużego doświadczenia działa bez wsparcia współczesną wiedzą, ograniczając się w praktyce do powielania wzorów zarządzania zaobserwowanych u przełożonych różnych szczebli,
- brak tradycji pracy zespołowej – decyzje i pomysły dotyczące rozwoju Policji nie są wypracowywane na podstawie współczesnych metod efektywnej pracy zespołowej, a tradycyjne odprawy nie są przyjaznym miejscem dla kreatywnej pracy, w którym nie wypracowuje się rozwiązań kluczowych dla funkcjonowania Policji (brakuje zwłaszcza spotkań z udziałem przedstawicieli wszystkich szczebli organizacyjnych),
- brak poczucia tożsamości na poszczególnych szczeblach w hierarchii organizacyjnej, który prowadzi do częstego powielania pracy i do braku wartości dodanej zgodnej z tożsamością jednostki – trudno jest się doszukać, co typowego dla siebie w konkretnej informacji (piśmie, instrukcji, poleceniu) wnoszą jednostki Policji różnych szczebli,
- brak poczucia misji wspólnej dla całej organizacji, które prowadzi to do myślenia sektorowego (poszczególne wydziały) oraz jednostkowego (poszczególne jednostki Policji) bez uwzględnienia interesu i punktu widzenia całej Policji, a poszczególne jednostki w niewielkim stopniu korzystają z pomysłów zrealizowanych w innych, nie istnieje bank dobrych praktyk⁴,
- brak oferty pomocy i wsparcia świadczonej przez jednostki wyższego szczebla jednostkom szczebla niższego, przysyłanym poleceniom i instrukcjom bardzo rzadko towarzyszy oferta konkretnej pomocy zgodnej z tożsamością i możliwościami jednostki,
- przesyłane dokumenty nie mają jednolitego standardu, są tak różne, że trudno się zorientować nie tylko w ich priorytecie, ale czasami także w znaczeniu i treści – ponad 40% policjantów nie rozumie treści informacji przesyłanych wewnątrz Policji, a niezrozumienie wynika najczęściej z nieuwzględniania przez nadawcę oczekiwań odbiorcy,

³ https://gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2008/numer-35-022008/28575,SWOT-Ktopyta_niebladzi.html – dostęp 2021-12-16, 19:01.

⁴ Obecnie istnieje.

- brak kanałów zwrotnych, informacja jest nadawana z góry w dół, od jednostki szczebla wyższego do jednostki szczebla niższego bez wypracowanej procedury zbierania informacji zwrotnej (blisko 70% policjantów ma poczucie, że przełożeni nie są zainteresowani ich zdaniem).

Wynik analizy wyraźnie wskazywał na pilną potrzebę prowadzenia intensywnych prac w kierunku poprawy zarządzania samą organizacją jak i zasobami ludzkimi, w których tkwił największy potencjał pozwalający zwiększyć efektywność działania Policji. Taki kierunek działań wyrażony był także w programie Komendanta Głównego Policji, zawartym w Strategii rozwoju Policji w latach 2005-2010⁵, który określał m.in., że Policja⁶:

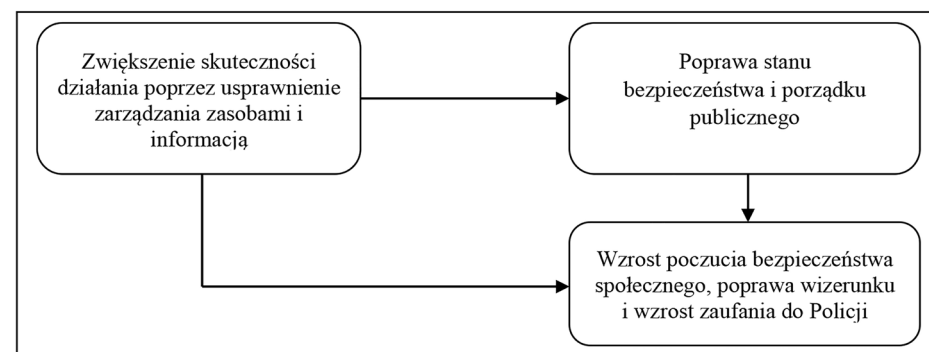
- wykształci kadry, zdolne do umiejętnego i kreatywnego wykorzystywania wszystkich zasobów pozostających w jej dyspozycji,
- stanie się organizacją „uczącą się”.

Założenia te świadczyły o uznaniu rozwoju i doskonalenia zarządzania zasobami ludzkimi, za jedno z priorytetowych zadań realizowanych w najbliższej przyszłości.

Zgodnie z wypracowaną wizją – *systematycznie poprawiając skuteczność, służymy społeczeństwu zapewniając bezpieczeństwo i porządek publiczny, zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawa*⁷ – określono trzy cele strategiczne i ich hierarchię.

Z przedstawionej hierarchii celów strategicznych wyraźnie widać znaczenie roli zarządzania zasobami w Policji.

Rys. 1. Hierarchia celów strategicznych Policji.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii rozwoju Policji w latach 2005-2010.

⁵ Do chwili obecnej nie zrealizowano w pełni zapisów tej strategii oraz nie opracowano i nie wdrożono w Policji podobnego dokumentu.

⁶ Strategia rozwoju Policji w latach 2005-2010, KGP, Warszawa 2004 r.

⁷ Ibidem.

Wspomniana Strategia rozwoju Policji sformułowana na lata 2005-2010 jest dotychczas jedynym dokumentem opracowanym w tak rozległym obszarze problemowym i jak się wydaje, wszystkie jego zapisy nie zostały dotychczas zrealizowane z powodzeniem. Świadczą o tym przytoczone we wstępie dane dotyczące zaufania społeczeństwa do Policji. Można pokusić się o stwierdzenie, że zmianami w organizacji Policji oraz jej reformowaniem od początku jej istnienia powinni zająć się przede wszystkim specjaliści, z dziedziny prawa karnego, kryminologii, metodyki zwalczania i zapobiegania przestępczości oraz co nie mniej ważne – organizacji i zarządzania.

Teraźniejszość

Specyfika Policji jako organizacji wynika głównie z: jej roli w państwie, realizowanych zadań ustawowych, sposobu zorganizowania i funkcjonowania oraz strategii i głównych celów oraz zadań. Na uwagę zasługuje też osobliwa pozycja Policji wobec społeczeństwa. Z jednej strony utrzymuje bezpieczeństwo i porządek publiczny, służy społeczeństwu i ochrania ludzi. Można powiedzieć świadczy usługę jaką jest bezpieczeństwo. Z drugiej jednak strony realizując swoje cele i zadania, Policja ogranicza prawa jednostek i grup społecznych, ogranicza ich prawa do wolności ingerując także w konstytucyjne prawa obywateli. Jest to między innymi powód trudności w osiągnięciu zaufania społecznego i współpracy ze społeczeństwem, które są niezbędne do skutecznego realizowania zadań. Należy tu dodać, że poza wieloma czynnikami kształtującymi „stosunek” społeczeństwa do Policji, jednym z najważniejszych jest profesjonalizm działania jej organów⁸ i funkcjonalizmy, a ten można osiągnąć poprzez dobrą organizację i sprawne zarządzanie.

Podstawowym dokumentem określającym rolę Policji w państwie jest Ustawa o Policji. Policja została utworzona jako umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego⁹. Zadania, sposób zorganizowania i funkcjonowania, a także cele działania wynikają z cytowanej ustawy, regulacji prawnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz wewnętrznych przepisów Policji. Komenda Główna Policji i komendy wojewódzkie¹⁰ realizują głównie funkcje nadzorcze i koordynujące (także wykonawcze o zasięgu ogólnokrajowym). Funkcje wykonawcze wykonują jednostki Policji szczebla podstawowego¹¹ i te jako zasadniczy podmiot niniejszego artykułu, zostaną bliżej przedstawione w jego dalszej części.

⁸ Organami Policji w rozumieniu Ustawy o Policji są komendanci jednostek Policji.

⁹ Art.1 u.1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179, z późn. zm.

¹⁰ Odpowiednikiem komendy wojewódzkiej w m. st. Warszawa, jest Komenda Stołeczna Policji.

¹¹ Komendy miejskie, powiatowe i rejonowe Policji wraz z podległymi im komisariatami i posterunkami Policji.

Do podstawowych zadań Policji należą¹²:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- prowadzenie działań kontrterrorystycznych w rozumieniu ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 796 oraz z 2021 r. poz. 464 i 815);
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- ochrona obiektów stanowiących siedziby członków Rady Ministrów, z wyłączeniem obiektów służących Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Sprawiedliwości, wskazanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych;
- nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach;
- kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;
- współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów;
- przetwarzanie informacji kryminalnych, w tym danych osobowych;
- 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).

Policja realizuje także zadania wynikające z innych ustaw, z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych.

Komenda powiatowa Policji jest jednostką organizacyjną Policji, stanowiącą aparat pomocniczy komendanta powiatowego Policji, przy pomocy której realizowane są zadania określone w ustawach i przepisach wykonawczych, wydanych na podstawie ustaw.

¹² Art.1 u.2 i 3 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179, z późn. zm.

Komendant powiatowy Policji podejmuje decyzje w sprawach¹³:

- tworzenia, likwidacji lub przekształcania komórek w komendzie powiatowej Policji,
- tworzenia lub likwidacji komisariatu Policji,
- tworzenia, likwidacji lub przekształcania komórek w komisariacie Policji.

Ponadto komendant powiatowy Policji określa zadania i kompetencje na stanowiskach zastępców komendanta powiatowego Policji oraz na stanowiskach bezpośrednio jemu podległych policjantów i pracowników.

Ponieważ działania komend powiatowych Policji oraz jednostek im podległych mają szczególne znaczenie w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnym, warto przybliżyć też zakres działania tych jednostek. Do zakresu działania komendy powiatowej Policji należy w szczególności¹⁴:

1. Tworzenie i realizacja, we współdziałaniu z organami samorządu terytorialnego oraz organizacjami i instytucjami pozarządowymi, programów prewencyjnych ukierunkowanych na:
 - a. zapewnienie osobom zamieszkałym na obszarze powiatu bezpieczeństwa i porządku w miejscach publicznych,
 - b. zwalczanie przestępczości,
 - c. ujawnianie, zapobieganie i zwalczanie zjawisk patologii społecznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży,
 - d. zapewnienie mieszkańcom możliwości sygnalizowania lub zgłaszania Policji o zdarzeniach i sytuacjach zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia albo porządkowi publicznemu, a także stworzenie warunków umożliwiających natychmiastową reakcję Policji na takie sygnały lub zgłoszenia,
 - e. organizowanie, koordynowanie i wykonywanie czynności patrolowych, interwencyjnych oraz ochronnych,
 - f. edukacja mieszkańców w zakresie uwarunkowań dotyczących utrzymywania porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz aktywnego udziału w przedsięwzięciach profilaktycznych podejmowanych na obszarze powiatu,
 - g. kreowanie w społecznościach lokalnych pozytywnego wizerunku Policji oraz podejmowanych przez Policję działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego.
2. Wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w celu ujawniania przestępstw i sprawnego wykrywania ich sprawców, współdziałając w tym zakresie z innymi jednostkami Policji.
3. Prowadzenie i koordynowanie poszukiwań osób i rzeczy, a także identyfikacja osób i zwłok, współdziałanie w tym zakresie z innymi jednostkami Policji, organami administracji publicznej i organizacjami społecznymi.

¹³ §10 Zarządzenia nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, z późn. zm.

¹⁴ Ibidem, §30.

4. Koordynowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych podejmowanych przez jednostki Policji nadzorowane przez komendanta powiatowego Policji oraz udzielanie tym jednostkom wsparcia.
5. Realizowanie zadań związanych z zabezpieczeniem śladów i dowodów przestępstwa na miejscach zdarzeń.
6. Organizowanie, wykonanie, nadzór i kontrola działań Policji w zakresie pełnienia przez policjantów służby prewencyjnej.
7. Organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie funkcjonowania służb dyżurnych w jednostkach Policji nadzorowanych przez komendanta powiatowego Policji.
8. Planowanie i organizacja działań własnych związanych z realizacją zadań w zakresie zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego podczas organizowanych zgromadzeń publicznych i protestów społecznych, oraz w związku z odbywaniem się imprez masowych.
9. Organizowanie i wykonywanie, nadzór i kontrola działań Policji w zakresie zapobiegania i zwalczania wykroczeń oraz współdziałanie na obszarze powiatu w tym zakresie z organami ochrony prawnej, administracji publicznej oraz organizacjami społecznymi, inicjowanie lokalnej polityki zapobiegania, ujawniania i ścigania sprawców wykroczeń.
10. Ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz porządku publicznego w komunikacji publicznej oraz na wodach i terenach przywodnych.
11. Wykonywanie czynności zapewniających bezpieczeństwo i porządek w ruchu na drogach publicznych przez kierowanie tym ruchem oraz jego kontrolowanie.
12. Realizowanie zadań związanych z likwidacją skutków zdarzeń drogowych oraz zabezpieczeniem procesowym śladów i dowodów.
13. Analizowanie zjawisk w dziedzinie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, określanie tendencji w tym zakresie i kreowanie lokalnej polityki przeciwdziałania zagrożeniom w ruchu drogowym.
14. Edukacja mieszkańców, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży szkolnej, w zakresie bezpiecznego korzystania z dróg, wód i terenów przywodnych oraz przeciwdziałania zagrożeniom w ruchu drogowym, na wodach i na tych terenach.
15. Zapewnienie właściwych warunków pobytu w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia.
16. Realizowanie doprowadzeń osób oraz współdziałanie w tym zakresie z właściwymi komórkami organizacyjnymi KGP, komendą wojewódzką Policji oraz jednostkami Policji nadzorowanymi przez komendanta powiatowego Policji.
17. Współdziałanie w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości z funkcjonującymi na obszarze powiatu organami ochrony prawnej, a także współdziałanie w zakresie profilaktyki wychowawczej i edukacji z organami administracji publicznej, organizacjami społecznymi oraz mediami.

18. Analizowanie zjawisk kryminogennych oraz rozpoznanych zagrożeń przestępczością, ze szczególnym uwzględnieniem zjawisk patologicznych dotyczących dzieci i młodzieży.
19. Ocenianie funkcjonowania jednostek Policji nadzorowanych przez komendanta powiatowego Policji.
20. Podejmowanie działań w ramach realizacji umów i porozumień międzynarodowych w zakresie zwalczania przestępczości, międzynarodowej współpracy policyjnej oraz uczestnictwa w międzynarodowych organizacjach policyjnych.
21. Planowanie i organizacja działań własnych oraz koordynacja działań jednostek Policji nadzorowanych przez komendanta powiatowego Policji w warunkach katastrof naturalnych i awarii technicznych, a także przygotowania do wykonywania zadań w warunkach konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych oraz bieżące współdziałanie z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa.
22. Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach określonych w ustawach oraz rejestracja broni pneumatycznej.
23. Zapewnienie obsługi prasowej oraz organizowanie kontaktów komendanta powiatowego Policji z mediami, a także wykonywanie zadań w zakresie komunikacji wewnętrznej.
24. Realizowanie zadań służby wspomagającej Policji na obszarze powiatu przez:
 - a. zapewnianie pomocy prawnej komendantowi powiatowemu Policji,
 - b. przeprowadzanie czynności z zakresu postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów do służby w Policji w trybie i na zasadach określonych w przepisach w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji,
 - c. wykonywanie zadań w zakresie spraw osobowych policjantów i pracowników oraz ich szkolenia i doskonalenia zawodowego,
 - d. doskonalenie struktury organizacyjnej komendy powiatowej Policji oraz jednostek Policji nadzorowanych przez komendanta powiatowego Policji przez monitorowanie i ocenę zastosowanych rozwiązań organizacyjnych, analizowanie i opiniowanie propozycji dotyczących zmian strukturalnych,
 - e. opracowywanie projektów decyzji administracyjnych komendanta powiatowego Policji oraz innych rozstrzygnięć w sprawach określonych odrębnymi przepisami,
 - f. wykonywanie zadań z zakresu gospodarki finansowej w ramach określonych przez dysponenta środków budżetu państwa,
 - g. eksploatawanie policyjnego systemu łączności i informatyki, w tym poczty specjalnej, oraz realizację usług telekomunikacyjnych, pocztowych i informatycznych dla organów zespolonej administracji rządowej na podstawie odpowiednich porozumień,
 - h. eksploatawanie i techniczne utrzymanie w komendzie powiatowej Policji oraz jednostkach Policji nadzorowanych przez komendanta powiatowe-

- go Policji łączności i informatyki oraz koordynowanie tych systemów we współpracy z właściwą komórką komendy wojewódzkiej Policji,
- i. zapewnianie niezbędnego zaopatrzenia logistycznego i technicznego na potrzeby komendy powiatowej Policji oraz jednostek Policji nadzorowanych przez komendanta powiatowego Policji,
 - j. prowadzenie gospodarki mieszkaniowej oraz bieżącej eksploatacji i konserwacji obiektów, środków transportu i wyposażenia technicznego, a także realizowanie zadań w zakresie spraw socjalnych,
 - k. zapewnianie przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych, o ochronie danych osobowych oraz obowiązujących w tym zakresie standardów i kontrolowanie ich stosowania,
 - l. wykonywanie zadań inspektora bezpieczeństwa teleinformatycznego komendy powiatowej Policji w porozumieniu z właściwą komórką organizacyjną komendy wojewódzkiej Policji,
 - m. gromadzenie, opracowywanie, zabezpieczanie i udostępnianie zasobów archiwalnych komendy powiatowej,
 - n. wykonywanie zadań w zakresie bezpieczeństwa i higieny służby i pracy, ochrony przeciwpożarowej oraz problematyki medycyny pracy,
 - o. przyjmowanie, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków kierowanych do komendy powiatowej Policji oraz jednostek Policji nadzorowanych przez komendanta powiatowego Policji.

Liczba funkcjonariuszy policji w Polsce jest ustalana przez ustawę budżetową, która określa etaty Policji¹⁵.

Przyjęcie kandydata do służby w Policji następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego mającego na celu ustalenie, czy kandydat spełnia warunki przyjęcia do służby w Policji oraz określenie jego predyspozycji do pełnienia tej służby..., składa się z następujących etapów¹⁶:

1. Złożenie podania o przyjęcie do służby, kwestionariusza osobowego kandydata do służby, a także dokumentów stwierdzających wymagane wykształcenie i kwalifikacje zawodowe oraz zawierających dane o uprzednim zatrudnieniu;
2. Test wiedzy;
3. Test sprawności fizycznej;
4. Test psychologiczny;
5. Przeprowadzenie rozmowy kwalifikacyjnej;
6. Ustalenie zdolności fizycznej i psychicznej do służby w Policji;
7. Sprawdzenie w ewidencjach, rejestrach i kartotekach prawdziwości danych zawartych w kwestionariuszu osobowym kandydata do służby;
8. Przeprowadzenie postępowania sprawdzającego określonego w przepisach o ochronie informacji niejawnych.

¹⁵ Art.13 u.2 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179, z późn. zm.

¹⁶ Ibidem, Art.25 u.2.

Kandydat wstępuje do służby po pozytywnym zaliczeniu wszystkich etapów postępowania kwalifikacyjnego, które prowadzone jest w oparciu o zapisy Rozporządzenia MSWiA z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji, Dz.U. z 2007 r., nr 170, poz. 1202., z późn. zm.

Ocenianie dzisiaj

Ocena kompetencji w Policji rozpoczyna się już wobec kandydata do służby na etapie postępowania kwalifikacyjnego, po złożeniu podania o przyjęcie do służby we właściwej terytorialnie jednostce wojewódzkiej policji¹⁷. Poza podaniem o przyjęcie do służby, kandydat składa w komórce ds. doboru w komendzie wojewódzkiej Policji następujące dokumenty:

- wypełniony kwestionariusz osobowy kandydata do służby,
- kserokopie świadectw pracy lub służby – oryginały kandydat przedkłada do wglądu,
- kserokopie dokumentów potwierdzających posiadane wykształcenie i kwalifikacje zawodowe – oryginały kandydat przedkłada do wglądu,
- wypełnioną ankietę bezpieczeństwa osobowego,
- książeczkę wojskową, jeżeli kandydat do służby objęty jest ewidencją wojskową,
- inne, jeżeli ich złożenie jest określone w ogłoszeniu.

Po złożeniu przez kandydata do służby dokumentów dokonuje się ich oceny pod względem zgodności z wymaganiami zawartymi w ogłoszeniu. Prawdziwość danych zawartych w dokumentach podlega sprawdzeniu w dostępnych Policji ewidencjach, rejestrach i kartotekach.

Kolejnym etapem postępowania kwalifikacyjnego jest test wiedzy, który:

- jest realizowany w formie testu składającego się z 40 pytań,
- do każdego z pytań zaproponowano 4 odpowiedzi, z których tylko jedna jest prawidłowa, a za każdą poprawną odpowiedź można uzyskać 1 punkt,
- maksymalna liczba punktów możliwych do uzyskania równa jest 40,
- test ma charakter rankingowy,
- w teście sprawdzana jest wiedza z zakresu funkcjonowania Policji.

Pytania do testu wiedzy opracowuje Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, z wykorzystaniem zgłoszonych przez inne jednostki szkoleniowe propozycji pytań do tego testu. Przykładowa baza pytań umieszczona jest na stronie internetowej Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.

¹⁷ <https://praca.policja.pl/pwp/rekrutacja/informator-dla-kandyda/38735,3-Etapy-postepowania-kwalifikacyjnego.html> – dostęp 2021-12-12.

Po ukończeniu testu wiedzy kandydat zostaje poddany testowi sprawności fizycznej. Test ten polega na pokonaniu sprawnościowego toru przeszkód w określonym czasie. Wyniki zostają przeliczone w systemie punktowym. Tor przeszkód oraz normy czasowe przeliczane na punkty są jednakowe zarówno dla kobiet jak i dla mężczyzn.

Następnym etapem postępowania jest test psychologiczny. Do testu psychologicznego może przystąpić kandydat, który uzyskał pozytywny wynik z testu sprawności fizycznej.

Test psychologiczny przeprowadza się, stosując następujące metody badawcze: test, kwestionariusz, wywiad, obserwację.

Uzyskane wyniki porównywane są do profilu wymagań kandydata do służby w Policji.

W trakcie testu sprawdzane są:

- predyspozycje intelektualne,
- zachowania społeczne,
- stabilność,
- postawa w pracy.

Pozytywny wynik testu psychologicznego zachowuje ważność przez 24 miesiące od dnia jego przeprowadzenia.

Kolejnym etapem postępowania kwalifikacyjnego jest rozmowa kwalifikacyjna, podczas której kandydat udziela odpowiedzi na pytania zespołu, mające ocenić cechy bądź kompetencje wymagane w służbie w Policji. Obejmuje ona następujące obszary:

- umiejętność skutecznego komunikowania się z innymi osobami,
- motywacja do podjęcia służby w Policji,
- społeczna postawa wobec ludzi,
- umiejętność autoprezentacji.

Rozmowę kwalifikacyjną przeprowadza zespół w składzie dwóch do czterech osób, w tym przedstawiciela komórki organizacyjnej do spraw doboru kandydatów do służby oraz policjanta służby prewencyjnej. Ocenianie następuje w systemie punktowym według opracowanych kryteriów.

Ostatnim etapem postępowania kwalifikacyjnego są badania kandydata przez komisję lekarską podległą ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Celem podań jest ustalenie zdolności fizycznej i psychicznej kandydata do służby w Policji. W ramach tego etapu kandydat poddany zostaje specjalistycznym badaniom lekarskim.

Stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby¹⁸. Mianowanie następuje na okres służby przygotowawczej lub kandydackiej, albo na okres służby kontraktowej. W jednostkach powiatowych Policji¹⁹ oraz w podległych im komisariatach i posterunkach Policji służbę pełnią

¹⁸ Art.28 u.1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2021 r.poz. 1882.

¹⁹ Dla uproszczenia autor posługuje się nazwą jednostki powiatowej Policji, która dotyczy też równo-

policjanci mianowani w służbie przygotowawczej. Okres służby przygotowawczej trwa 3 lata. Po upływie tego okresu policjant zostaje mianowany na stałe²⁰.

Pierwszym znaczącym dokumentem określającym zasady oceniania policjantów było Rozporządzenie MSWiA z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji oraz wzoru formularza opinii służbowej. Choć niedoskonałe, to zapewne miało duży wpływ na utrwalenie pewnej praktyki w ocenianiu policjantów. Kolejne, niewiele znaczące zmiany nie wniosły w zasadzie niczego w systemie oceniania w Policji. Dopiero Rozporządzenie MSWiA z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów znacznie zmieniło zasady oceniania. Choć nie można nazwać tego dokumentu przełomowym w budowaniu spójnego systemu oceniania w Policji, to wyróżnia je w szczególności sześciopunktowa opisowa skala ocen²¹.

Po przyjęciu kandydata do służby w Policji ocenianie policjanta odbywa się w procesie opiniowania prowadzonego zgodnie z Rozporządzeniem MSWiA z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów, Dz. U. 2010 nr 170 poz. 1145, z późn. zm. (tekst jednolity w Dz.U. z 2020 r., poz.1102)

W rozporządzeniu określono m.in.:

- cele opiniowania,
- terminy opiniowania,
- kryteria opiniowania,
- opisową skalę ocen,
- podmioty zobowiązane do wydawania opinii służbowej i sposób jej wydania,
- zasady prawne dotyczące zapoznania z opinią; zasady i sposób wniesienia i rozpatrzenia odwołania, i.in.

Określono również, że celami opiniowania jest²².

- ustalenie przydatności policjanta na zajmowanym stanowisku służbowym oraz przydatność do służby,
- motywowanie policjanta do sprawnego wykonywania zadań i czynności służbowych,
- wyłanianie kandydatów do mianowania lub powołania na wyższe stanowisko służbowe oraz na wyższy stopień policyjny,
- wyznaczanie kierunków rozwoju zawodowego i potrzeb szkoleniowych opinowanego.

Określając w Rozporządzeniu zasady opiniowania, wskazano jednocześnie na zespół pewnych cech według których ocenia się policjanta. Część cech jest w rze-

zędnych jednostek miejskich i rejonowych wraz z podległymi im komisariatami i posterunkami Policji.

²⁰ Art.29 u.1 i 2 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2021 r. poz. 1882.

²¹ Liczba 6. poziomów jest liczbą optymalną, chociaż w parzystej skali istnieje ryzyko popełnienia tzw. błędu rozproszenia.

²² §2 Rozporządzenia MSWiA z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów, Dz. U. 2010 r. nr 170 poz. 1145.

czywistości kompetencjami kluczowymi²³, których stopień nabycia przez policjanta oceniany jest w procesie opiniowania. Oceniając potencjał nabytych cech (kompetencyjny), opiniujący dysponuje sześcioma stanami nabycia, w skali liczbowej od najniższego 1 do najwyższego 6. Kryteria opisano szczegółowo w opisowej skali ocen.

Tabela 1. Porównanie kryteriów oceniania (cech/kompetencji) w opiniowaniu policjantów

Wg Rozporządzenia MSWiA z 2002 r.	Wg Rozporządzenia MSWiA z 2010 r.
Cechy/kompetencje dla wszystkich policjantów	Realizacja zadań i czynności
Znajomość obowiązujących przepisów i procedur oraz umiejętność ich stosowania	Jakość
Rozwój własny i podnoszenie kwalifikacji	Samodzielność i inicjatywa
Planowanie i organizowanie pracy	Terminowość
Praca w zespole	Planowanie i organizowanie pracy
Komunikacja	Kompetencje ogólne
Zdolność analityczna	Rozwój własny i podnoszenie kwalifikacji
Samodzielność	Umiejętność współpracy
Kreatywność	Kultura osobista
Dyspozycyjność	Dyspozycyjność
Radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych	Kompetencje kierownicze
Realizacja zadań i czynności	Dbłość o relacje międzyludzkie
Cechy/kompetencje dla policjantów na stanowiskach kierowniczych	Radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych
Zdolność zarządzania	Kreatywność
Zdolność negocjowania	
Myślenie strategiczne	
Zarządzanie zmianą	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rozporządzenia MSWiA z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji oraz wzoru formularza opinii służbowej, Dz.U. z 2002 r. nr 98, poz. 890 oraz Rozporządzenia MSWiA z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów, Dz. U. 2010 r. nr 170 poz. 1145.

²³ Jeśli wziąć pod uwagę definicję kompetencji policjanta określoną przez autora – więcej w: G. Olszewski, *Competence in Police Work*, w: Internal Security nr 1/2010, Semiannual Journal, vol. 2, Higher PoliceSchool in Szcztytno, Szcztytno 2010, s. 196.

Kompetencje/cechy wymienione w Rozporządzeniu MSWiA z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji oraz wzoru formularza opinii służbowej, to pierwsza sprecyzowana w akcie normatywnym rangi rozporządzenia grupa kompetencji i stosowany sposób oceny ich nabycia. Był to sposób dalece niedoskonały, niepozwalający na określenie rzeczywistego potencjału kompetencyjnego policjanta, a co za tym idzie, nie wiele dawał w praktycznym zarządzaniu.

Kryteria i mierniki oceny były bardzo nieprecyzyjne – w zasadzie nie były określone w ogóle, a osoby oceniające nie były w tamtym czasie z reguły dobrze przygotowane i nie posiadały odpowiednich narzędzi do oceny kompetencji. Podkreślić też należy, że nazewnictwo wyszczególnionych kompetencji było dość ogólne i nie do końca zrozumiałe. Z istoty podanych kompetencji wynikało, że chodziło o kompetencje kluczowe. Z tego względu prezentowana grupa była zbyt obszerna. Nie mniej ważne jest to, że nie można wymagać od jednego policjanta wszystkich kompetencji w równym stopniu. Posiadanie takiego obszernego i wysokiego potencjału kompetencyjnego jest mało prawdopodobne, a najprościej rzecz ujmując – zupełnie zbędne. Trzeba podkreślić, że ocenianie nabycia wszystkich piętnastu kompetencji w praktyce dotyczyło policjantów na wszystkich szczeblach hierarchii²⁴. Nie było to więc rozwiązanie pozwalające na właściwą i obiektywną ocenę potencjału kompetencyjnego.

W Rozporządzeniu MSWiA z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów, kryteria oceny określono w trzech grupach²⁵:

1. Realizacja zadań i czynności, a w tym:

- Jakość – jako dbałość o rzetelne i dokładne wykonywanie powierzonych zadań, zgodnie z obowiązującymi wymaganiami, oraz zaangażowanie w ich realizowanie, efektywne wykorzystywanie czasu i nakładu pracy,
- Samodzielność i inicjatywa – jako umiejętność działania bez angażowania innych osób oraz konieczności nadzoru przełożonych, zdolność do samodzielnego wyszukiwania i zdobywania informacji, formułowania wniosków i proponowania rozwiązań w celu wykonania zleconego zadania, podejmowanie odpowiedzialności za działania,
- Terminowość – jako dbałość o przestrzeganie terminów określonych przepisami dotyczącymi wykonywanych zadań, wywiązywanie się z zadań w wyznaczonym przez przełożonego terminie, wykonywanie obowiązków bez zbędnej zwłoki,
- Planowanie i organizowanie pracy – jako umiejętność planowania działań, sposobów ich realizacji i organizowania pracy w celu wykonania zadań, ustalanie priorytetów, dostosowanie planów i organizacji pracy do zmieniających się okoliczności, efektywne wykorzystywanie czasu.

²⁴ Z wyodrębnieniem kadry kierowniczej, ale która również działa na różnych szczeblach hierarchii.

²⁵ Załączniki nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów, Dz. U. 2010 r. nr 170 poz. 1145.

2. Kompetencje ogólne, a w tym:

- Rozwój własny i podnoszenie kwalifikacji – jako nastawienie na rozwój własny i podnoszenie kwalifikacji; skłonność do uzupełniania wiedzy, tak aby zawsze posiadać aktualną wiedzę i odpowiednie umiejętności zawodowe. Wykazywanie zainteresowania rozwijaniem swoich kompetencji, w szczególności poprzez samodoskonalenie, kursy i szkolenia, uczenie się od innych,
- Umiejętność współpracy – jako zrozumienie celu i korzyści wynikających ze wspólnego realizowania zadań, umiejętność budowania kontaktu, pomoc i doradzenie współpracownikom w razie potrzeby, zgłaszanie konstruktywnych wniosków usprawniających pracę zespołu, aktywne słuchanie innych,
- Kultura osobista – jako dbałość o kulturę języka i wygląd zewnętrzny, realizacja funkcji usługowej swojego stanowiska, tworzenie przyjaznej atmosfery, umożliwianie interesantom przedstawienia własnych racji, służenie pomocą,
- Dyspozycyjność – jako gotowość podejmowania zadań dodatkowych; zdolność realizacji zadań i czynności poza czasem służby.

3. Kompetencje kierownicze, a w tym:

- Dbłość o relacje międzyludzkie – jako umiejętność tworzenia atmosfery współpracy, inicjowanie działań ukierunkowanych na wspieranie pozytywnych stosunków między pracownikami i rozwiązywanie konfliktów, umiejętność motywowania podwładnych w celu koncentracji na realizacji zadania,
- Radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych – jako umiejętność dostosowania działań do szybko zmieniających się warunków i sytuacji, stanowczego i zdecydowanego działania skierowanego na rozwiązanie problemu, zachowania się w sytuacjach nietypowych,
- Kreatywność – jako umiejętność tworzenia nowych rozwiązań oraz doskonalenia już istniejących; inicjowanie zmian oraz otwartość na nie; poszukiwanie i dostrzeganie obszarów wymagających zmian oraz sygnalizowanie o nich.

W przedmiotowym załączniku przyjęto w sumie 11 kryteriów, i jak widać powyżej, w opisie uściślono ich znaczenie. Pozytywne znaczenie ma również fakt dokładnego określenia przedmiotu oceny w opisie skali ocen. Nie zmienia to jednak faktu, że wszystkie kryteria (kompetencje/cechy) stosowane są do oceniania wszystkich policjantów, niezależnie od hierarchii jednostek policji, hierarchii stanowisk, czy w końcu różnorodności zadań wykonywanych przez poszczególne służby oraz komórki organizacyjne jednostek. Należy też zwrócić uwagę na fakt, że zadania wykonywane przez policjantów na poszczególnych stanowiskach, choćby w tej samej komórce organizacyjnej jednostki, mogą się nawet znacznie różnić. Dlatego niewłaściwym wydaje się pominięcie w formularzu opinii służbowej opisu stanowiska pracy²⁶ (służby). Pozwoliłoby to na odniesienie oceny do rzeczywistych zadań wykonywanych przez policjanta.

²⁶ Załączniki nr 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów, Dz. U. 2010 r. nr 170 poz. 1145.

Warto także zwrócić uwagę na formułowanie treści poszczególnych kryteriów (kompetencji/cech). Według M. Juchnowicz najczęściej stosuje się następujące grupy kryteriów²⁷:

- kryteria osobowościowe,
- kryteria kwalifikacyjne,
- kryteria efektywnościowe,
- kryteria behawioralne.

Już z powierzchownej analizy wynika, że w Rozporządzeniu położono akcent na kryteria behawioralne (np. planowanie i organizowanie pracy, rozwój własny i kultura osobista, podnoszenie kwalifikacji, terminowość, inicjatywa, dbałość o relacje międzyludzkie, dyspozycyjność czy radzenie sobie w sytuacji kryzysowej). Kryteria osobowościowe i efektywnościowe zostały zmarginalizowane. Pomimo tego, że wśród kryteriów behawioralnych znajdują się kryteria, których spełnienie wpływa na efektywność działań funkcjonariuszy Policji, to zawężenie kryteriów efektywnościowych wydaje się być niewłaściwe.

Należy w tym miejscu dodać, że dzisiejsze trendy w zarządzaniu zasobami ludzkimi wskazują na potrzebę wykorzystywania kompetencji w procesie oceniania. Pozwala to na węższe, co nie oznacza ograniczone, podejście do definiowania grup kryteriów. Właśnie podejście z wykorzystywaniem modeli kompetencyjnych w zarządzaniu zasobami ludzkimi, pozwala na zastąpienie kryteriów osobowościowych i kwalifikacyjnych kryteriami kompetencyjnymi. Warto więc krótko przedstawić takie ujęcie kryteriów oceniania²⁸:

- kryteria kompetencyjne – obejmują ocenę wiedzy, doświadczenia, umiejętności, cech osobowości oraz postaw i zachowań. Istotna jest także ocena skuteczności wykonywania powierzonych zadań,
- kryteria efektywnościowe – oceniane są wyniki pracy w wymiarze rzeczowym i wartościowym. Najczęściej stosowane kryteria efektywnościowe to: ilość wykonanej pracy w ujęciu rzeczowym lub wartościowym, a także jej jakość i terminowość wykonania,
- kryteria behawioralne – oceniane są zachowania pracowników (także zespołów pracowniczych). Stosowane głównie w przypadkach trudności z oceną efektów pracy w wymiarze rzeczowym lub wartościowym. W przypadku, gdy możliwe jest wykorzystanie kryteriów efektywnościowych, kryteria behawioralne powinny odgrywać rolę uzupełniającą. Najczęściej stosowane kryteria behawioralne to takie cechy jak: systematyczność w działaniu, staranność wykonywania zadań, uczciwość, lojalność, gotowość do rozwijania się, stosunek do klientów, współpracowników i przełożonych. Mogą być porównywane ze wzorcami za-

²⁷ Juchnowicz M. (redakcja), *Instrumenty zarządzania zasobem ludzkim w organizacji*, Poltext, Warszawa 2001, s. 115.

²⁸ G. Olszewski, *Ocenianie pracowników*, w: *Zarządzanie zasobami ludzkimi (istota, uwarunkowania, komponenty, specyfika)*, Ireneusz Żuchowski, (red. nauk.), Wydawnictwo Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego im. Adama Chętnika, Ostrołęka, 2021, s. 143-144.

chowań z modeli kompetencyjnych.

Inne „błędy”, które nasuwają się po dokładniejszej analizie kryteriów oceniania, to:

- sformułowanie kryteriów, których nie można jednoznacznie i precyzyjnie zmierzyć (np. kultura osobista),
- łączenie kryteriów (np. inicjatywa z samodzielnością),
- niejednoznaczne sformułowania w opisowej skali ocen (np. czasami, często)
- stosowanie nieracjonalnego opisu kryterium dyspozycyjności (w pełni dyspozycyjny).

Należy także podkreślić, niezrozumiały podział kryteriów oceniania. O ile kryteria (kompetencje/cechy) z pierwszej i drugiej grupy w zasadzie mogłyby obejmować ocenianie wszystkich funkcjonariuszy, to kryteria przypisane do oceny tylko policjantów zajmujących stanowiska kierownicze są niesłusznie ograniczone. Ponadto można je zastosować do oceniania wszystkich grup w hierarchii zawodowej. Przecież kompetencje: radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych czy kreatywności, dotyczą również policjantów na stanowiskach wykonawczych. Poza tym uwzględniając hierarchię jednostek Policji, kompetencje kierownicze powinny się różnić zarówno znaczeniowo jak i stopniem nabycia. Przykładowo inne kompetencje kierownicze powinien posiadać Komendant Główny Policji, inne zaś Komendant Powiatowy Policji. Brak podziału na grupy zawodowe ma tutaj decydujące znaczenie.

Warto dodać, że w dokumencie nie zapisano jak należy interpretować liczbę punktów uzyskaną w procesie opiniowania. Nie określono szczegółowo poziomów opanowania ocenianych kompetencji/cech. Brak takich danych pozostawia ocenianym dużą dozę uznaniowości i co bardzo ważne, sam proces opiniowania może nie zapewnić osiągnięcia zamierzonych celów.

Inna opcja?

Strategia rozwoju Policji na lata 2005-2010 i program Komendanta Głównego Policji zakładały m.in. zwiększenie skuteczności działania poprzez usprawnienie zarządzania m.in. zasobami ludzkimi i informacją oraz wykształcenie kadr, zdolnych do zarządzania wszystkimi zasobami Policji pozostających w jej dyspozycji oraz stanie się organizacją „uczącą się”. Jak się wydaje założenia te zostały zrealizowane w niewielkim stopniu.

Dotychczas nie wypracowano i nie wdrożono jednolitego systemu zarządzania w polskiej Policji, ani też systemu zarządzania jakiegokolwiek obszaru jej działania. W celu doskonalenia działań wprowadzano w wybranych jednostkach Policji, z różnym zresztą powodzeniem, system zarządzania jakością²⁹, który w ostatnich

²⁹ Podstawą była seria norm ISO 9000:2000, na które składały się normy ISO 9000 – System zarządzania jakością-Podstawy i definicje, ISO 9001 – System zarządzania jakością-Wymagania, ISO 9004 – System zarządzania jakością-Wytyczne do poprawy systemu oraz ISO 9011 – Wytyczne do audito-

latach praktycznie zanikł. Proces wdrażania zarządzania w Policji w oparciu o systemy zarządzania jakością rozpoczął się praktycznie od 2000 roku. Pomimo założenia doskonalenia zasobów ludzkich, dotychczas nie wypracowano też systemu doskonalenia i alokacji kadr³⁰.

Podstawą do skutecznego i efektywnego działania zasobów ludzkich jest właściwe nimi zarządzanie. Jednym z nowoczesnych kierunków zarządzania zasobami ludzkimi jest wykorzystanie w tym procesie kompetencji pracowników. Wiadomym jest, że polityka personalna w organizacji powinna prowadzić do dysponowania takim potencjałem ludzkim, który zapewni jej realizację obecnych i przyszłych celów.

Kluczowymi obszarami w których można i powinno się wykorzystać kompetencje w zarządzaniu zasobami ludzkimi w Policji są: rekrutacja i selekcja, adaptacja zawodowa, ocenianie (z wykorzystaniem w procesie awansowania i wynagradzania), a także szkolenie i doskonalenie zawodowe.

W samym procesie rekrutacji i selekcji do służby w Policji, w mniejszym lub większym stopniu wykorzystuje się ocenę kompetencji kandydatów. W niewielkim stopniu, z pewnymi wadami³¹ wykorzystuje się kompetencje w procesie oceniania policjantów. Brak jednak klarownych działań w kwestii uporządkowania procesów adaptacji szkolenia i doskonalenia zawodowego z wykorzystaniem kompetencji.

Nie rozwijając tematyki zarządzania kompetencjami warto tylko zauważyć, że aby właściwie wykorzystać kompetencje w wymienionych wyżej obszarach należy stworzyć i wdrożyć zintegrowany system zarządzania zasobami ludzkimi w Policji.

Z uwagi na ograniczoną objętość tego artykułu „tytułowa opcja” zostanie opisana w bardzo dużym skrócie³². Mogła by ona być propozycją do podjęcia w Policji działań nad budową zintegrowanego systemu zarządzania zasobami ludzkimi z wykorzystaniem kompetencji.

W latach 2007-2009 przeprowadzono pierwsze badania w celu opracowania modelu kluczowych kompetencji funkcjonariuszy Policji jednostek szczebla podstawowego (powiatowych). Uznano, że zestaw kompetencji ważnych dla skutecznego wykonywania zadań, nie może być opracowany dla wszystkich policjantów w jednostce. Powinien zatem uwzględniać zakres działań policjantów, pełnione funkcje oraz odgrywane role organizacyjne. Z tego powodu policjantów w jednostce podzielono na trzy grupy:

1. Naczelne kierownictwo, komendanci i ich zastępcy.
2. Kierownictwo średniego szczebla, naczelnicy sekcji i kierownicy samodzielnych

wania systemów zarządzania jakością. Normy te stosowano także do „usług” policyjnych.

³⁰ Potrzeba doskonalenia Policji i jej zasobów wynikała z Priorytetów Komendanta Głównego Policji na lata 2010-2012.

³¹ Opisane wyżej.

³² Więcej w: G. Olszewski, *Luka kompetencyjna w policji*, w: *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa* nr 9, IOiZwP „ORGMAZ”, Warszawa 2009, G. Olszewski, *Obszary wykorzystania kompetencji w zarządzaniu zasobami ludzkimi w jednostce Policji*, w: *Przegląd Policyjny* nr 3(99) 2010, WSPol, Szcztyno 2010, G. Olszewski, *Competence in Police Work*, w: *Internal Security* nr 1/2010, Semiannual Journal, vol. 2, Higher Police School in Szcztyno, Szcztyno 2010.

komórek organizacyjnych.

3. Funkcjonariusze szczebla wykonawczego

W wyniku badań ustalono zestawy kluczowych kompetencji policjantów każdej grupy.

Dodać należy, że nazewnictwo i podziały na grupy kompetencji jest kwestią umowną, ale ważne jest, aby wynikało z potrzeb danej organizacji. Kompetencje podzielono więc na kompetencje zarządcze (przypisane w badaniach głównie do 1. grupy), profesjonalne (przypisane w badaniach głównie do 2. i 3. grupy, ale też do 1.) i społeczne (przypisane w badaniach głównie do 2. i 3. grupy, ale też do 1.). Kluczowe kompetencje dla poszczególnych grup, to:

Grupa 1:

1. Umiejętności zarządzania
2. Myślenie strategiczne
3. Zdolności przywódcze
4. Myślenie systemowe
5. Dbłość o rozwój pracowników
6. Umiejętność stawiania zadań podwładnym
7. Etyczne postępowanie
8. Dbłość o jakość pracy
9. Takt i kultura osobista

Grupa 2:

1. Umiejętność podejmowania decyzji
2. Umiejętność stawiania zadań podwładnym
3. Umiejętności interpretacji przepisów
4. Umiejętność motywowania
5. Takt i kultura osobista
6. Znajomość procedur i przepisów wewnętrznych
7. Umiejętności planowania i organizowania pracy
8. Odporność na stres
9. Poczucie odpowiedzialności

Grupa 3:

1. Umiejętność podejmowania decyzji
2. Odporność na stres
3. Umiejętność pracy w zespole
4. Umiejętności interpretacji przepisów
5. Umiejętności tworzenia dokumentacji
6. Podejmowanie szybkich decyzji
7. Znajomość procedur i przepisów wewnętrznych
8. Umiejętność rozwiązywania konfliktów
9. Kontrola własnych emocji

Dla wszystkich grup ustalono w badaniach pożądany poziom kompetencji, a następnie poziom rzeczywisty. Obliczoną lukę kompetencyjną³³ wykorzystano do określenia kierunków szkoleń i doskonalenia zawodowego.

Warto dodać, że obecnie w Wyższej Szkole Agrobiznesu przygotowywana jest metodyka powtórnych badań kompetencji policjantów.

Zakończenie

Strategia rozwoju Policji na lata 2005-2010 nie doczekała się żadnej poważnej, ani pełnej ani choćby etapowej ewaluacji (w każdym razie takie dokumenty nie były powszechnie publikowane). Zakładała ona m.in. *Zwiększenie skuteczności działania poprzez usprawnienie zarządzania zasobami i informacją oraz Wzrost poczucia bezpieczeństwa społecznego, poprawę wizerunku i wzrost zaufania do Policji*. O ile drugie założenie do roku 2020 było realizowane z powodzeniem od I 2002 (62%) do II 2020 (71%) zaufanie wyniosło średnio 64,5%³⁴, o tyle pierwsze nie doczekało się pozytywnego finału do dzisiaj.

Podobnie było z założeniami opracowanego w ramach strategii programu Komendanta Głównego Policji, w którym najważniejsze dla skuteczności działań policjantów założenia, że *Policja wykształci kadry, zdolne do umiejętnego i kreatywnego wykorzystywania wszystkich zasobów pozostających w jej dyspozycji oraz stanie się organizacją „uczącą się”*, nie zostały również zrealizowane. Nie doczekały pozytywnego rezultatu, ani też powszechnie dostępnej informacji o choćby częściowym sukcesie w ich realizacji.

Ostatnie priorytety i zadania priorytetowe Komendanta Głównego Policji na lata 2021–2023 w żaden sposób nie odnoszą się do procesów rozwoju zasobów zapoczątkowanych w roku 2005. Owe priorytety to³⁵:

1. Optymalizacja działań Policji w zakresie zwalczania kluczowych rodzajów przestępczości, w tym cyberprzestępczości.
2. Zwiększenie skuteczności Policji poprzez wdrażanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych.
3. Podniesienie efektywności działań Policji w celu realizacji oczekiwań społecznych.
4. Zapewnienie optymalnych warunków pełnienia służby/pracy.

Również w szczegółowych zadaniach dotyczących priorytetu 3. brak jest choćby wzmianki o doskonaleniu samych policjantów.

³³ Jako różnicę pożądanego i rzeczywistego poziomu kompetencji.

³⁴ <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/jak-zmienialo-sie-zaufanie-do-policji-w-latach-2017-2020/?c-n-reloaded=1>, badania CBOS.

³⁵ Priorytety i zadania priorytetowe Komendanta Głównego Policji na lata 2021 – 2023, zaktualizowane 09-06-2021. KGP Warszawa 2021.

Pomimo wielu przedsięwzięć organizacyjnych i prawnych nie usprawniono w wystarczającym stopniu zarządzania w Policji. Nie został wdrożony i nie funkcjonuje w system zarządzania zasobami ludzkimi, ani też system zarządzania kompetencjami – pomimo ich wykorzystywania. Procesy personalne³⁶: planowanie zatrudnienia, pozyskiwanie (rekrutacja, selekcja, adaptacja), rozwój (szkolenie, doskonalenie zawodowe) oraz ocenianie i motywowanie nie są zintegrowane, nie kreują jednolitego i spójnego systemu (ani też jego części) zarządzania zasobami ludzkimi³⁷. Przyczyny takiej sytuacji to między innymi:

- brak jednolitych podstaw prawnych do stworzenia systemowych rozwiązań zarządzania ludźmi³⁸,
- brak odpowiednio przeszkolonej kadry w komórkach organizacyjnych zajmujących się sprawami personalnymi, szczególnie w jednostkach Policji szczebla podstawowego,
- nie dość obszerna wiedza kierowników jednostek Policji szczebla podstawowego na temat zarządzania zasobami ludzkimi.

Autor artykułu zdaje sobie sprawę, że zbudowanie jednolitego systemu zarządzania w Policji byłoby przedsięwzięciem czasochłonnym i pracochłonnym. Nie mniej jednak taka droga wydaje się być jedyną, jeśli chcemy mieć nowoczesną i skutecznie działającą Policję.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

1. Priorytety i zadania priorytetowe Komendanta Głównego Policji na lata 2021 – 2023, zaktualizowane 09-06-2021. KGP Warszawa 2021.
2. Rozporządzenie MSWiA z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji oraz wzoru formularza opinii służbowej, Dz.U. z 2002 r. nr 98, poz. 890.
3. Rozporządzenie MSWiA z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie opiniowania służbowego policjantów, Dz. U. 2010 nr 170 poz. 1145, z późn. zm., (tekst jednolity w Dz.U. z 2020 r., poz.1102).
4. Strategia rozwoju Policji w latach 2005-2010, KGP, Warszawa 2004 r.

³⁶ G. Olszewski, *Obszary wykorzystania kompetencji w zarządzaniu zasobami ludzkimi w jednostce Policji*, w: Przegląd Policyjny nr 3(99)2010, WSPol, Szczecin 2010.

³⁷ Swoją pogląd autor opiera m.in. na wynikach analizy aktów prawnych dotyczących Policji (w tym wewnętrznych Policji) oraz na ponad dziesięcioletnim doświadczeniu na stanowiskach kierowniczych w Policji.

³⁸ Te rozwiązania praktyczne, które są wdrożone, traktują poszczególne obszary zarządzania zasobami ludzkimi nie dość dogłębnie, w sposób wybiórczy, niespójny i niejednolity.

5. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179, z późn. zm.
6. Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, z późn. zm.

Opracowania zwarte:

1. Misiuk A., *Jaka Policja? Przeobrażenia modelu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, w: Policyjny Biuletyn Szkoleniowy nr 1-2, WSPol, Szczytno 1999.
2. Olszewski G., *Competence in Police Work*, w: Internal Security nr 1/2010, Semiannual Journal, vol. 2, Higher Police School in Szczytno, Szczytno 2010.
3. Olszewski G., *Luka kompetencyjna w policji*, w: Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstwa nr 9, IOiZWP „ORGMAZ”, Warszawa 2009.
4. Olszewski G., *Obszary wykorzystania kompetencji w zarządzaniu zasobami ludzkimi w jednostce Policji*, w: Przegląd Policyjny nr 3(99) 2010, WSPol, Szczytno 2010.
5. Olszewski G., *Ocenianie pracowników*, w: Zarządzanie zasobami ludzkimi (istota, uwarunkowania, komponenty, specyfika), Ireneusz Żuchowski, (red nauk.), Wydawnictwo Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego im. Adama Chętnika, Ostrołęka, 2021.

Źródła Internetowe:

1. <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/jak-zmienialo-sie-zaufanie-do-policji-w-latach-2017-2020/?cn-reloaded=1>, badania CBOS.
2. <https://gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2008/numer-35-022008/28575,SWOT-Kto-pyta-nie-bladzi.html>.
3. <https://praca.policja.pl/pwp/rekrutacja/informator-dla-kandyda/38735,3-Etapy-postepowania-kwalifikacyjnego.html>.

mgr Bartosz MURAT

Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży

ROZWIĄZANIA SPRZYJAJĄCE UDZIAŁOWI SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO

Streszczenie: Kwestie bezpieczeństwa i porządku publicznego są przedmiotem działań szeregu organizacji publicznych. W tych działaniach nie powinny one jednak pozostawać osamotnione. Dużą rolę w tym obszarze odgrywają społeczności lokalne, które posiadają faktyczne i prawne możliwości służące podjęciu skutecznych przedsięwzięć w osiągnięciu celu jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w środowisku lokalnym.

Słowa kluczowe: Policja, społeczność lokalna, bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Summary: Issues of security and public order are the subject of activities of a number of public organizations. However, they should not be alone in these activities. An important role in this area is played by local communities, which have the factual and legal capacity to undertake effective measures to achieve the goal of ensuring security and public order in the local environment.

Keywords: Police, local society, security and public order.

Wstęp

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jednym z najważniejszych elementów każdego prawidłowo funkcjonującego państwa. Problematyka niniejszego artykułu jest skupiona na bezpieczeństwie i porządku publicznym, czyli jednym z rodzajów bezpieczeństwa wewnętrznego (zalicza się do niego jeszcze bezpieczeństwo powszechne i bezpieczeństwo ustrojowe).

W wąskim znaczeniu bezpieczeństwo i porządek publiczny należy identyfikować z ochroną życia, zdrowia i mienia obywateli w istniejącym układzie stosunków społecznych uregulowanych przez zespół norm prawnych i innych społecznie akceptowalnych norm, gwarantujących niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie¹.

Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom należy do podstawowych zadań samego państwa jak i jego organów oraz instytucji publicznych w tym celu powołanych, działających na podstawie i w granicach stanowiącego prawa.

Rolą państwa jest także kreowanie polityki, dzięki której wprowadzone zostaną takie rozwiązania natury prawnej i organizacyjno-instytucjonalnej dające możliwość partycypacji społeczeństwa w ponoszeniu odpowiedzialności za sprawy publiczne w tym za stan bezpieczeństwa.

Diagnoza funkcjonowania organizacji społecznych w Polsce

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w roku 2018 w Polsce aktywnie działało 92,9 tysięcy organizacji pożytku publicznego, stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych oraz fundacji. Analogicznie w roku 2010 było ich 82,3 tysięcy, a w roku 2016 91,3 tysiące. Dane GUS z uwagi brak wyodrębnionej dziedziny związanej ze sferą bezpieczeństwa i porządku publicznego nie zawierają informacji na temat ilości organizacji koncentrujących działalność w tym obszarze. Tylko jedna dziedzina, to jest „prawo i jego ochrona, prawa człowieka” ujęta w klasyfikacji dziedzin działalności organizacji przybliża szacunkowo ich liczbę, wskazując na 2,1 tysiące organizacji pożytku publicznego, które działały w wymienionym obszarze w roku 2018².

Podmioty społeczeństwa obywatelskiego w Polsce odgrywają w życiu publicznym stosunkowo niewielką rolę i są jednymi ze słabszych i relatywnie najmniej

¹ A. Misiuk, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 18.

² [https://C:/Downloads/rocznik_statystyczny_rzeczypospolitej_polskiej_2020_korekta_pdf \[dostęp:30.09.2021\]](https://C:/Downloads/rocznik_statystyczny_rzeczypospolitej_polskiej_2020_korekta_pdf_[dostęp:30.09.2021]).

licznych w Europie. Niewystarczający jest stopień realizacji przez sektor obywatelski niektórych z jego kluczowych funkcji- funkcji kontrolnej wobec władzy, funkcji eksperckich oraz partycypacji w procesach decyzyjnych. Jednym z przejawów deficytów w obszarze kapitału społecznego jest również niewielkie zaangażowanie Polaków w działania wolontariackie. Mamy do czynienia z kryzysem dwóch filarów tej działalności, z jednej strony brak jest dynamicznej i pełnej entuzjazmu aktywności osób młodych, a z drugiej strony niedostateczna jest aktywność doświadczonych grupy osób, które kończą karierę zawodową. Te właśnie te dwie grupy tworzą istotny społeczny kapitał wolontariatu oraz międzypokoleniowej wymiany i integracji³.

Rola społeczeństwa obywatelskiego w polityce strategicznej państwa polskiego

W przyjętej w roku 2020 przez Radę Ministrów „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2030” jako jeden z celów wskazuje się budowanie kompleksowej polityki państwa w zakresie zwiększenia szeroko rozumianej aktywności obywatelskiej, wzrostu udziału i zaangażowania obywateli w życie publiczne oraz ich wpływu na planowanie i realizację zadań publicznych zgodnie z zapotrzebowaniem społecznym. W przywołanej strategii zakłada się, że rozwój kapitału społecznego będzie możliwy dzięki działalności partnerów społecznych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Dla budowania poczucia wpływu na sprawy publiczne oraz tym samym poczucia współodpowiedzialności za ich kształt i losy, niezbędne będzie jak najszerze angażowanie partnerów społecznych w kształtowanie polityki społecznej państwa- od projektowania, przez implementację, aż po ewaluację i korektę.

W zakresie wymienionego celu wyróżniono dwa zasadnicze priorytety:

- usprawnienie mechanizmów wspierania i współpracy instytucji publicznych z obywatelami;
- rozwój i wzmacnianie zorganizowanych form aktywności obywatelskiej⁴.

Te dwa priorytety z przypisanym im celem korelują z uchwalonym w roku 2018 przez Radę Ministrów Programem Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030, którego celem głównym jest wsparcie rozwoju instytucjonalnego organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenie udziału tych organizacji w życiu publicznym. Wzmocnienie instytucjonalne ma prowadzić do wszechstronnego rozwoju sektora obywatelskiego, w tym do podniesienia jakości działania organizacji, ich efektywnego zaangażowania w życie publiczne, zwiększenia funkcji kontrolnych oraz eksperckich. Istotnym założeniem wskazanego programu jest

³ Monitor Polski z 2020 r., poz. 1060.

⁴ Monitor Polski z 2020 r., poz. 1060.

wsparcie budowy silnego, sprawnego sektora obywatelskiego, który, zachowując swoją różnorodność i niezależność, będzie równocześnie realnym, równoprawnym partnerem w życiu publicznym dla znacznie silniejszych instytucji.

Jako jeden z celów szczegółowych wskazano w programie wzrost zaangażowania obywateli i organizacji obywatelskich w życie publiczne. Społeczności lokalne są miejscem, gdzie pojawia się wiele różnorodnych inicjatyw, które służą kształtowaniu się dojrzałych wspólnot obywatelskich. W pierwszej kolejności obywatele łączą swoje wysiłki, aby wspólnie rozwiązywać problemy społeczności lokalnych, które nie znajdują z różnych powodów dostatecznego wsparcia ze strony administracji publicznej. Jednak zarówno motywacja do działania wspólnego, jak i zakres podejmowanych inicjatyw jest dużo szerszy. Mieszkańcy organizują się, aby sprawować obywatelską kontrolę władzy, przy czym często impulsem do takiego działania bywają pojawiające się głosy o nieprawidłowościach w wypełnianiu obowiązków publicznych przez władze. Obywatele podejmują wysiłki na rzecz tworzenia instytucji partycypacyjnych, żeby mieć realny wpływ na decyzje podejmowane w społeczności lokalnej. Oddolne inicjatywy obywatelskie często jednak nie mogą się rozwinąć, ponieważ w pierwszym okresie aktywności napotykają na bariery związane z dostępem do zewnętrznych źródeł finansowania oraz deficytami kompetencji (np. w kwestii, jak skutecznie działać i wywierać wpływ, jak się organizować itd.).

Niezbędne jest więc dedykowane wsparcie dla działań podejmowanych przez organizacje na rzecz lokalnych społeczności, tak aby zwiększać ich zdolność do skutecznego monitorowania i kontroli władzy, reprezentacji i społecznego doradztwa, a w konsekwencji osiągania realnego wpływu na kształtowanie życia publicznego. Przewiduje się zarówno udzielanie pomocy niewielkim, nowym przedsięwzięciom realizowanym na rzecz wspólnot lokalnych, jak i wsparcie dla już istniejących inicjatyw, które z różnych przyczyn nie miały dotychczas dogodnych warunków do pełnego rozwoju.

Zwiększenie możliwości udziału przedstawicieli lokalnych organizacji w istotnych przedsięwzięciach z życia publicznego oznacza z jednej strony poprawę dostępności informacji o kierunkach rozwoju czy propozycjach rozwiązań, które planuje przyjąć władza publiczna, a z drugiej strony poszerza przestrzeń konsultacji społecznych oraz buduje możliwość realnego wpływu na ostateczny kształt decyzji podejmowanych przez organy administracji. W szerszej perspektywie pozwoli to organizacjom obywatelskim stawać się bardziej widocznymi i skutecznymi partnerami instytucji publicznych w dialogu obywatelskim⁵.

⁵ „Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030”, Uchwała nr 104/2018 Rady Ministrów.

Wymiar instytucjonalny bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych

Kwestia zapewnienia bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych i jednocześnie ponoszenie w tym zakresie odpowiedzialności za realizowane w tym zakresie działania jest sprawą wspólną dla szeregu organizacji publicznych jak i samych mieszkańców ulicy, osiedla, wsi czy miasta. Niewątpliwie szczególną rolę w tym zakresie pełni Policja jako formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednym z podstawowych jej zadań jest inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi⁶.

W tym miejscu należy podkreślić, że jednym z „Priorytetów Komendanta Głównego Policji na lata 2021–2023” jest podniesienie efektywności działań Policji w celu realizacji oczekiwań społecznych. Jako jedno z zadań do realizacji w tym zakresie wymienia się zacieśnienie współpracy Policji ze społeczeństwem i uspołecznienie działań Policji, w tym organizowanie debat społecznych⁷. Niewątpliwie dużą rolę w tym zakresie powinni odgrywać policjanci pełniący służbę na stanowisku dzielnicowych, których stała obecność w środowisku lokalnym i budowanie relacji z członkami społeczności lokalnej jest bezwzględnie konieczne.

Świadomość koniecznego podjęcia działań w celu „zbliżenia” policjantów-dzielnicowych do społeczności lokalnej zaowocowała wdrożeniem przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz z Policją programu „Dzielnicowy bliżej nas”. W ramach realizacji tego programu m.in. została uruchomiona bezpłatna mobilna aplikacja „Moja Komenda”. Dzięki niej każdy użytkownik ma zapewniony dostęp do informacji o adresach i numerach telefonów do wszystkich komend powiatowych, miejskich w całej Polsce a także do wszystkich dzielnicowych w polskiej Policji.

Innym narzędziem pomagającym współpracować ze społeczeństwem, a jednocześnie służącym może nie wprost samemu rozwiązywaniu problemów lecz przede wszystkim pomocnym w identyfikacji zagrożeń i wdrożeniu następnie skutecznych działań w celu ich eliminacji jest Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa (KMZB). Funkcjonuje ona na terenie wszystkich województw Polski od dnia 5 października 2016 roku.

KMZB stanowi nową platformę wymiany informacji pomiędzy Policją a społeczeństwem. Zaletą jest jej interaktywność. Każda osoba posiadająca dostęp do sieci Internet, za pomocą dowolnego urządzenia, może w ciągu kilku sekund umieścić

⁶ Dziennik Ustaw z 1990 r., nr 30 poz. 179 z późn. zmianami.

⁷ bip.kgp.policja.gov.pl/kgp/priorytety-kgp/22565,Priorytety-Komendanta-Glownego-Policji.html [data dostępu: 17.10.2021].

na interaktywnej mapie informację o zagrożeniu czy zauważonych nieprawidłowościach. Mapa wyeksponowała 25 kategorii zagrożeń, m.in. takich jak: akty wandalizmu, nieprawidłowe parkowanie, znęcanie się nad zwierzętami, spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych, używanie środków odurzających, przekraczanie dozwolonej prędkości⁸. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że zagrożenia, które powinny zostać naniesione przez obywateli na mapę, co do zasady nie powinny wymagać natychmiastowej interwencji, zgłaszanej na numer alarmowy 112, tylko wskazują na fakt obniżenia poczucia bezpieczeństwa i braku porządku w dłuższym okresie czasu.

Przedstawione rozwiązania wpisują się w przedsięwzięcia służące realizacji koncepcji *community policing*. Jest ona od przeszło 30 lat powszechnie z lepszym lub gorszym rezultatem realizowana w wielu państwach świata. Koncepcja ta nazywana też strategią ma na celu skuteczniejszą kontrolę przestępczości, zmniejszenie lęku przed przestępczością, poprawę jakości życia, usprawnienie świadczonych usług przez policję i podniesienie jej autorytetu poprzez proaktywne zaangażowanie społeczeństwa, zmianę warunków przyczyniających się do zaistnienia przestępstw. Jednocześnie wymaga ona aby policja i obywatele ze sobą współpracowali w celu identyfikacji i skutecznego rozwiązywania problemów.

Fundamentalnymi elementami stanowiącymi istotę *community policing* są:

- współpraca ze społecznością,
- rozwiązywanie problemów,
- transformacja organizacyjna policji⁹.

Przedmiotowa koncepcja nie może jednak pozostawać wyłącznie domeną Policji, która pomimo niezaprzeczalnego faktu bycia wiodącą organizacją w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, nie może jako jedyna ponosić odpowiedzialności w tym obszarze.

Istotna rola w tym zakresie należy do jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gmin i powiatów. W odniesieniu do gmin jako zadania własne, a w przypadku powiatów jako zadania o charakterze publicznym wymienia się zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

W celu realizacji zadania jakim jest zwierzchnictwo starostów powiatów nad podległymi terytorialnie służbami w poszczególnych powiatach powoływana jest komisja bezpieczeństwa i porządku, której jednym z zadań jest ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu¹⁰.

Wyniki przeprowadzonych w drugiej dekadzie XXI wieku badań pod kierunkiem J. Czapskiej, których przedmiotem była działalność w Polsce wskazanych komisji bezpieczeństwa i porządku, pozwoliły sformułować następujące rekomendacje:

- pożądana jest instytucjonalizacja i profesjonalizacja koordynacji lokalnych

⁸ <http://www.policja.pl/pol/mapa-zagrozen-bezpiecze/33880,dok.html> [data dostępu: 17.10.2021].

⁹ B. Taylor, *Community Policing Self- Assessment Tool User's Guide- Documenting Today and Planning for Tomorrow*, Washington, D.C.: U.S. Departament of Justice Office of Community Oriented Policing Services, Fall, 2007.

¹⁰ Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zmianami, Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zmianami.

działań na rzecz bezpieczeństwa, gdyż dotychczasowe wzory prawne jako generalna reguła dla całego państwa nie sprawdziły się;

- w procesie koordynacji lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa Policja powinna na podstawie posiadanej wiedzy pełnić rolę głównego eksperta, którego formuła współpracy z lokalnymi partnerami powinna pozostawać otwarta ze względu na zróżnicowane praktyki i doświadczenia
- należy zrezygnować z obligatoryjnego powoływania komisji bezpieczeństwa i porządku i pozostawić starostom decyzję, czy powołać komisję, czy też wybrać inną formę koordynacji - postuluje się powołanie lokalnego menedżera do spraw bezpieczeństwa, który połączyłby misję integracji podmiotów wokół problemu zapobiegania lokalnym zagrożeniom (tzn. budowania partnerstwa różnych podmiotów i służb) ze sprawnym zarządzaniem¹¹.

Faktem jest, że kwestie związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym dotyczą także innych instytucji, czy to organizacyjnie związanych z jednostkami samorządu terytorialnego (straże miejskie, gminne), czy też których przedmiotem działalności są kwestie ochrony osób i mienia (podmioty gospodarcze np. agencje ochrony). Jednak to podkreślenie roli Policji i jednostek samorządu terytorialnego ma zasadnicze znaczenie w odniesieniu do bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

Możliwości prawne i faktyczne partycypacji społeczności lokalnych w zapewnieniu bezpieczeństwa

Zdolność do ponoszenia odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa w środowisku lokalnym powinna naturalnie wynikać ze zwiększenia zaangażowania obywateli w życie publiczne. Aby to uzyskać należy dążyć do stworzenia warunków służących włączeniu członków społeczności lokalnych do szeroko rozumianych działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Jedną z takich dróg jest wprowadzenie takich rozwiązań prawnych, które dopuszczają zarówno różne formy udziału jak i spowodują różne sposoby oddziaływania społeczności lokalnych na decyzje w sprawach publicznych. To ostatnie jest w dużym stopniu podyktowane stopniem zorganizowania społeczności. W polskim systemie prawnym przyjmuje się, że regulacje prawne dają grupom społecznym o zorganizowanym charakterze większe możliwości wpływu na działanie organów władzy publicznej, natomiast poszczególne osoby posiadają w tym zakresie pewne możliwości prawne, ale nie są one porównywalne do formalnych zrzeszeń¹².

¹¹ J. Czapska (red.), *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Wydawnictwo JAK, Kraków 2014, s. 489-491.

¹² M. Dymińska- Mosio, *Możliwości prawne udziału społeczności lokalnych w zapewnieniu bezpieczeń-*

Podstawowe źródło prawa umożliwiające społeczeństwu udział w zarządzaniu bezpieczeństwem stanowi Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Możliwości wpływu najsilniej wyeksponowane są w odniesieniu do organizacji pozarządowych, którymi są organizacje niebędące jednostkami sektora finansów publicznych o niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Wydaje się, że najczęściej w takim przypadku będzie chodziło o organizacje w formie stowarzyszenia czy fundacji. Wykonywanie przez nie zadań publicznych związanych z działalnością pożytku publicznego umożliwia podejmowanie przez nie działań na rzecz porządku i bezpieczeństwa publicznego¹³.

Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że instytucje administracji publicznej zostały na gruncie rozwiązań prawnych zobowiązane do prowadzenia współpracy wyłącznie z organizacjami i podmiotami, które prowadzą działalność pożytku publicznego w zakresie objętym zadaniami tych instytucji. Rozwiązanie to z punktu widzenia realizacji ustawy powinno przyjmować postać nie iluzorycznej współpracy a realnego, szczególnego obowiązku ciążącego na instytucji publicznej. Współpraca w takim zakresie nie obejmuje natomiast nieformalnych zrzeczeń lub działań podejmowanych przez osoby fizyczne¹⁴.

Bardzo ważną kwestią w funkcjonowaniu organizacji pozarządowych odgrywają instrumenty finansowe pozwalające na realną możliwość wykonywania przez nie działań. W ten sposób dopuszcza się zlecenie tym organizacjom realizacji zadań publicznych wraz z udzielaniem im dotacji. W ten sposób przykładowo stowarzyszenie czy fundacja może realizować swój przykładowy cel statutowy jakim może być organizacja samoobrony obywatelskiej w formie straży obywatelskiej.

Charakter działalności takich organizacji wyznacza w głównej mierze ich statut, jak również regulacje dotyczące podejmowanych zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Należy wspomnieć, że z mocy litery prawa, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają obowiązek określenia, w drodze uchwały, szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Tryb konsultacji społecznych i ich zakres przybiera zatem sformalizowane ramy prawne.

Poszczególne osoby czy też grupy osób niemające formy organizacyjnoprawnej również mogą podejmować działania w oparciu o przepisy Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W ramach inicjatywy lokalnej członkowie społeczności lokalnej (np. mieszkańcy osiedla) mogą złożyć do jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio lub pośrednio przez podmioty wymienione

stwa, Przegląd Policyjny 1 (129) 2018, s. 129.

¹³ Dz.U. 2018 nr 91 poz. 450 z późn. zmianami.

¹⁴ M. Dzimińska- Mosio, *Możliwości prawne udziału społeczności lokalnych w zapewnieniu bezpieczeństwa*, Przegląd Policyjny 1 (129) 2018, s. 130-131.

w art. 3 ust. 3 wskazanej ustawy wniosek o realizację zadania publicznego jakim przykładowo będą sprawy z zakresu bezpieczeństwa (np. utworzenie straży obywatelskiej). Organem właściwym w sprawie rozpatrzenia takiego wniosku jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, a więc np. właściwy terytorialnie wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W przypadku uwzględnienia wniosku, organ jednostki samorządu terytorialnego zawiera z wnioskodawcą na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej. Zobowiązanie wnioskodawcy może polegać na świadczeniu pracy społecznej. Wnioskodawca może otrzymać też od jednostki samorządu terytorialnego na czas trwania umowy rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy¹⁵.

Także przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach dają możliwość funkcjonowania zinstytucjonalizowanych organizacji społecznych działających w formie stowarzyszenia. Trzeba jednak pamiętać, że osoby chcące założyć stowarzyszenie prowadzące działalność bezpośrednio związaną z ochroną porządku publicznego są obowiązane uzgodnić zakres tej działalności z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych albo organami przez niego określonymi. Organem nadzorującym działalność jest starosta właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia (a w przypadku terenowej jednostki organizacyjnej stowarzyszenia starosta właściwy ze względu na siedzibę tej jednostki)¹⁶.

Udziałowi społeczności lokalnej w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego, a w tym tworzeniu grup społecznej samopomocy sprzyjają również inne instrumenty wynikające z przepisów prawa karnego jak obrona konieczna, stan wyższej konieczności czy ujęcie obywatelskie. Możliwość korzystania z nich mają wszyscy członkowie społeczności lokalnych w granicach stanowiącego prawa.

W literaturze przedmiotu spotyka się z dwie charakterystyczne formy organizacji społecznych podejmujących działania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, to jest straże obywatelskie i patrole obywatelskie.

Wydaje się, że gminy z racji wykonywanych zadań własnych w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli stanowią najbardziej odpowiedni szczebel jednostek samorządu terytorialnego, w którym można tworzyć straże obywatelskie. Straże obywatelskie powinny być w takim przypadku tworzone w drodze uchwał rad gmin, określających ich formę prawną, formy działania czy sposób finansowania. W przypadku gdy inicjatorem pomysłu stworzenia straży obywatelskiej jest jednostka samorządu terytorialnego, każdorazowo przed podjęciem uchwały w tej sprawie, powinny odbyć się konsultacje ze społecznością lokalną, których wynik jednak nie jest wiążący dla organu gminy. Powołanie straży obywatelskiej w drodze podjętej uchwały powinno zapewnić organom gminy właściwy nadzór nad funkcjonowaniem tej straży. Działania straży obywatelskich mogą być również włączone do „Powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz

¹⁵ Dz.U. 2018 nr 91 poz. 450 z późn. zmianami.

¹⁶ Dz. U. 1989 Nr 20 poz. 104 z późn. zmianami.

porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli”. Niezbędne dla funkcjonowania tak zorganizowanej straży obywatelskiej jest kreślenie zasad współpracy pomiędzy nią a lokalnymi służbami i instytucjami, których przedmiotem zadań są sprawy z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Współpraca taka może uwzględniać takie kwestie jak: szkolenie członków straży obywatelskiej, wspólna realizacja czynności np. patrole, zasady i sposoby komunikowania.

Z kolei działania pod postacią patroli obywatelskich są najczęściej realizowane przez grupy osób działających (np. mieszkańców ulicy) mniej lub bardziej spontanicznie i nie mają formy zinstytucjonalizowanej. Preferowaną formą działania patroli obywatelskich jest wstrzymywanie się od interwencji, a reagowanie w przypadku stwierdzenia zaistnienia naruszeń prawa powinno sprowadzać się do niezwłocznego powiadamiania odpowiednich służb. W swoich działaniach członkowie patroli obywatelskich mogą korzystać tak samo jak i wszyscy obywatele z rozwiązań wynikających z przepisów prawa karnego jak obrona konieczna, stan wyższej konieczności czy ujęcie obywatelskie.

Zarówno w przypadku straży obywatelskich jak i patroli obywatelskich charakter wykonywanych czynności będzie najczęściej miał postać:

- obserwacji i dozoru miejsc i obiektów np. parkingów;
- reagowania w przypadku zaistnienia czynów zabronionych (przestępstwa, wykroczenia);
- powiadamiania właściwych służb, instytucji o zaistniałych nieprawidłowościach, o koniecznych interwencjach;
- propagowania w społeczności lokalnej bezpiecznych zachowań, udzielanie porad, przekazywanie informacji o zagrożeniach i metodach zapobiegania im;
- organizowania akcji dotyczących bezpieczeństwa np. w zakresie pomocy sąsiedzkiej.

Już wcześniej zauważono, że istnieje stała potrzeba zachęcania ludzi, aby przełamywali bierność, współdziałali z Policją, ale najważniejsze jest, aby – na ile to możliwe – wyeliminować u nich anonimowość i brak identyfikacji ze swoim najbliższym sąsiedztwem. Bez względu na przyjętą formę – mniej lub bardziej sformalizowaną – członkowie każdej społeczności lokalnej powinni partycypować w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego obok służb i instytucji przedmiotowo z tym zagadnieniem związanych.

Niewątpliwie przyjęte formy organizacji i zakres działania członków społeczności lokalnych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego zależą przede wszystkim od nich samych, ich inicjatywy i pomysłu na działanie.

Wydaje się, że tylko chęć działania ze strony społeczności lokalnych, a także przyjęcie przez nią wspólnej strategii współdziałania z samorządem terytorialnym i Policją, opartej na wzajemnym zaufaniu, przyniesie najbardziej wymierne efekty w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w każdym środowisku lokalnym.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach.
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
3. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
6. Uchwała nr 104/2018 Rady Ministrów „Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030”.
7. Uchwała nr 155/2020 Rady Ministrów „Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2030

Publikacje zwarte, artykuły:

1. Czapka J. (red.) Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa, Wydawnictwo JAK, Kraków 2014.
2. Dzimińska- Mosio M., *Możliwości prawne udziału społeczności lokalnych w zapewnieniu bezpieczeństwa*, Przegląd Policyjny 1 (129) 2018.
3. Misuk A., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zagadnienia prawno- ustrojowe*, Warszawa 2008.
4. Taylor B., *Community Policing Self- Assessment Tool User's Guide- Documenting Today and Planning for Tomorrow*, U.S. Departament of Justice Office of Community Oriented Policing Services, Fall 2007.

Strony internetowe:

1. bip.kgp.policja.gov.pl/kgp/priorytety-kgp/22565,Priorytety-Komendanta-Glownego-Policji.html
2. <http://www.policja.pl/pol/mapa-zagrozen-bezpiecze/33880,dok.html>
3. https://C:/Downloads/rocznik_statystyczny_rzeczypospolitej_polskiej_2020_korekta_pdf

Dr Roman BISKUPSKI

Akademia Finansów i Biznesu Vistula,
Filia: Akademia im. Aleksandra Gieysztora

BEZPIECZNY SENIOR NA MAZOWSZU

Wprowadzenie

Statystyki nie kłamią: w strukturze demograficznej społeczeństwa rośnie udział osób starszych. Postęp cywilizacyjny i ekonomiczny zrobił swoje, sprawiając, że średnia długość ludzkiego życia stopniowo się wydłuża. Dzieje się tak również w Polsce, gdzie od dawna widać rosnący udział seniorów w całej populacji. Takiej tendencji sprzyja ponadto budzący niepokój spadek przyrostu naturalnego. Nie zmienia to jednak faktu, że starszych obywateli jest coraz więcej i coraz częściej chcą oni aktywnie spędzać przysłowiową jesień życia. Rodzi to wiele korzyści, ale stwarza też szereg niebezpieczeństw, przed którymi ludzom w wieku 60+ często trudno się obronić. Warto przy tym zaznaczyć, że tak jak wraz z biegiem lat zmienia się charakter tych zagrożeń, tak ewoluuje też samo pojęcie starości.

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) za jej początek uznaje 60 rok życia i wyróżnia w niej trzy zasadnicze etapy: 60-75 rok życia - wiek podeszły (tzw. wczesna starość), 75-90 rok życia – wiek starczy (tzw. późna starość) oraz 90 rok życia i powyżej – wiek sędziwy (tzw. długowieczność). Przy czym zaznacza się wyraźna tendencja do sytuowania dolnej granicy starości nieco dalej, nawet w okolicach 70 roku życia. A że są ku temu podstawy, widać choćby po statystykach z województwa mazowieckiego, gdzie w 2005 r. średnia długość życia wynosiła: dla kobiet – 80,2 lat, dla mężczyzn – 71,1 lat, a w 2012 r. już odpowiednio – 81,3 lat i 72,9 lat. Co oznacza, że nie tylko żyją oni dłużej, ale wyrównuje się też różnica w długości życia kobiet oraz mężczyzn. To fundamentalne zmiany, wymagające innego podejścia reszty społeczeństwa do seniorów, uwzględniającego ich rosnące ambicje i aspiracje. Dostrzega tę potrzebę także mazowiecki samorząd, od lat pracując nad rozwiązaniami mającymi sprostać zmianom zachodzącym w strukturze wiekowej mieszkańców regionu. Znalazło to swoje odbicie m.in. w „Strategii polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014-2020”, a także w przygotowanym

przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej „Wojewódzkim Programie Polityki Senioralnej na lata 2019-2021 dla województwa mazowieckiego”.

Aktywny udział seniorów we wszystkich obszarach aktywności społecznej wiąże się z dostosowaniem różnego rodzaju usług do potrzeb tej grupy wiekowej. To wyzwanie dla instytucji państwowych oraz organizacji społecznych, które na co dzień powinny zagospodarowywać potencjał osób starszych i reagować na ich potrzeby. Odpowiedzią na jedną z tych kluczowych, czyli szeroko pojęte bezpieczeństwo, jest publikacja „Bezpieczny senior na Mazowszu”, zawierająca opisy podstawowych zagrożeń dla aktywności i funkcjonowania w społeczeństwie osób 60+ oraz mnóstwo wskazówek i porad pozwalających im sobie z nimi radzić. A w wielu przypadkach ich unikać. Wbrew pozorom, pod warunkiem uzbrojenia się w niezbędną wiedzę, to prostsze, niż mogłoby się wydawać.

W kontekście obecnej sytuacji w Polsce i na świecie, nie można lekceważyć wpływu, jaki na poczucie bezpieczeństwa seniorów wywarła pandemia. Badania prowadzone wśród słuchaczek uniwersytetów trzeciego wieku wyraźnie pokazały, że odcisnęła ona piętno na ich samopoczuciu. Najczęściej akcentowany wątek to zaburzenie rytmu życia, wywołane brakiem zajęć i spotkań ze znajomymi. Drugim ważnym elementem jest doświadczenie określane przez badanych jako skurczenie się świata społecznego, w którym się obracali, i zredukowanie go do własnych czterech ścian. Wspominano o lęku towarzyszącym spotkaniom z kimś twarzą w twarz, ale też o obawie o zdrowie swoje, znajomych i rodziny. Konieczność izolacji czy sposób komunikowania o niej przez media nosiły dla wielu osób znamiona represji, powodując wrażenie odbierania im możliwości decydowania o własnym życiu. Abstrahując jednak od pandemii, podstawowy katalog zagrożeń dla bezpieczeństwa seniorów wciąż pozostaje taki sam. I warto się z nim zapoznać.

1. Oszustwo jako działanie skierowane przeciw seniorom

Policyjne dane potwierdzają to, o czym właściwie każdego dnia można dowiedzieć się z mediów: na Mazowszu nadal odnotowywanych jest mnóstwo oszustw, w których pokrzywdzonymi są osoby starsze. Nie pomagają apele i przestrogi publikowane w lokalnych mediach tradycyjnych i elektronicznych, nie do końca skuteczne są też działania profilaktyczne prowadzone przez mazowieckie rady seniorów. Choć ich świadomość w tej sferze się poprawia, osoby starsze wciąż wpadają w zastawiane przez oszustów sidła.

Wykorzystując ich łatwowierność oraz brak ostrożności, wchodzić oni do mieszkań na przykład pod pretekstem prośby o wodę, sprzedaży artykułów przemysłowych, powołując się na pracowników administracji, przedstawicieli różnych służb,

urzędników, udają listonosza, policjanta lub pracowników ZUS, opieki społecznej, pogotowia ratunkowego, gazowni lub zakładu energetycznego. Inaczej wygląda dokonywanie kradzieży „na wnuczka” czy „na kolegę”, w przypadku których przestępcy wcześniej rozpoznają sytuację rodzinną i materialną ofiar. Na szczęście nie są one wobec oszustów bezbronne.

Każda z metod działania złodziei posiada swoje charakterystyczne elementy. Mając je w pamięci, łatwiej jest – nawet w sytuacji sztucznie wywołanego przez oszustów stresu – zareagować w sposób uniemożliwiający im realizację planu. Przy przestępstwach „na kolegę” – oszuści podają się za kolegę syna lub córki. Pewnością siebie i posiadanymi informacjami udaje im się wzbudzić zaufanie, wprowadzić w błąd zaskoczoną osobę, a następnie wyłudzić od niej pieniądze. Z kolei w przypadku metody „na wnuczka” sprawcy dzwonią na telefon domowy, przedstawiając się jako bliscy krewni ofiary. Przy czym głos w telefonie celowo jest zniekształcony, co ułatwia wprowadzenie jej w błąd. Oszuści mówią „dziadkowi” lub „babci”, że są np. na giełdzie i mają okazję zakupu samochodu w dobrej cenie, czasem też zawiadamiają, że są sprawcami poważnego wypadku i szybko potrzebują pieniędzy na załagodzenie sprawy. Co ważne, domniemani krewni twierdzą, że nie mogą odebrać gotówki sami, więc robi to ich znajomy. I to jemu seniorzy przekazują często dorobek całego życia. Jeśli chodzi o przestępstwa „na litość”, do mieszkań pukają osoby proszące o coś do jedzenia lub picia, twierdząc, że np. zmarł im ojciec, a matka przebywa w szpitalu. W czasie, gdy gospodarz stara się udzielić im pomocy, oszuści przeszukują i okradają mu mieszkanie. Na litość z ich strony nie ma oczywiście co liczyć.

Bywa, że sprawcy wchodzi do domu jako ratownicy medyczni zjawiający się po pieniądze na zakup krwi potrzebnej do przeprowadzenia operacji syna, który uległ wypadkowi w pracy. A zaskoczona i zdenerwowana ofiara, nie zastanawiając się nad potwierdzeniem tych faktów, oddaje im posiadaną gotówkę. Oszuści podają się też za pracowników opieki społecznej, urzędu skarbowego, ZUS, informując o otrzymaniu świadczenia pieniężnego lub materialnego, zwrotu podatku, większej emerytury lub renty. W celu uzyskania gotówki nakazują uiścić opłatę manipulacyjną lub dać pieniądze na zakup znaczków skarbowych. Działanie to ma na celu mimowolne wskazanie przez domownika miejsca przechowywania pieniędzy. Podobne metody są stosowane przez domokrażców sprzedających tanie towary lub też przez osoby przynoszące „dobrą nowinę” o wygranej w konkursie czy loterii.

Sprawcy oszustw mogą także podszywać się pod funkcjonariuszy policji lub straży miejskiej. Informują wtedy np. o tym, że ktoś z rodziny nie ma pieniędzy, aby zapłacić za mandat. Mogą też twierdzić, że popełnił on przestępstwo lub prowadził auto pod wpływem alkoholu, sugerując polubowne załatwienie problemu poprzez wręczenie łapówki. Złodzieje mogą też wejść do mieszkania pod pretekstem pomocy we wniesieniu zakupów. Są to często sympatyczne, młode osoby bądź dobrze ubrani, porządnie wyglądający ludzie, wzbudzający nasze zaufanie. Nie dajmy się na to nabrać!

Powyższe sytuacje, choć najczęściej spotykane, nie wyczerpują listy stosowanych przez oszustów metod. Nigdy zresztą nie będzie ona kompletna, gdyż ich pomysłowość jest niewyczerpana i wciąż wymyślają oni nowe sposoby narażenia seniorów na straty. Należy zatem pamiętać, że w każdym z takich przypadkach trzeba niezwłocznie skontaktować się z policją, dzwoniąc na numery alarmowe 997 lub 112. Ewentualne uwagi i spostrzeżenia dotyczące aktywności oszustów można też przekazać dzielnicowemu.

2. Ostrożność seniora

Stara zasada lekarska mówi, że lepiej zapobiegać, niż leczyć. Dotyczy to również szeregu innych dziedzin życia, w tym zagadnień związanych z bezpieczeństwem mieszkańców. Mając to na uwadze, wiele miast i gmin wdraża na Mazowszu kolejne inicjatywy popularyzujące prewencję w tym zakresie. Dobre przykłady takich praktyk widać m.in. w Legionowie, gdzie od dekady funkcjonuje program „Bezpieczny legionowski senior”, za którego realizację odpowiada lokalne Stowarzyszenie Pomocy Potrzebującym „Nadzieja”. Do akcji włączyły się Komenda Powiatowa Policji, Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej, Straż Miejska, Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, Ośrodek Pomocy Społecznej w Legionowie oraz Powiatowy Rzecznik Praw Konsumenta. W tym samym mieście odbywają się też działania pod hasłem „Bezpieczny senior”, czyli zapoczątkowany w 2014 r. przez Straż Miejską cykl spotkań ze starszymi legionowianami. Ich główny cel jest jeden: nauczyć seniorów, jak ustrzec się kłopotów.

Zanim otworzysz drzwi:

- spójrz przez wizjer w drzwiach lub przez okno
- jeśli nie znasz odwiedzającego, spytaj o cel jego wizyty, zapnij łańcuch zabezpieczający (jeśli zdecydujesz się na otwarcie drzwi) oraz poproś o pokazanie dowodu tożsamości lub legitymacji służbowej
- w razie wątpliwości umów się na inny termin, sprawdzając uprzednio w administracji osiedla lub odpowiedniej instytucji wiarygodność odwiedzającego
- jeżeli gość staje się natarczywy, zadzwoń po policję lub zaalarmuj otoczenie, postaraj się też zapamiętać jak najwięcej szczegółów, np. wygląd nieznanego czy numery i markę samochodu, którym przyjechał
- jeśli musisz kogoś wpuścić, nie zostawiaj go ani na chwilę samego w mieszkaniu, a najlepiej, aby towarzyszyli ci wtedy sąsiedzi.

Będąc w domu, przestrzegaj podstawowych zasad:

- nie przeprowadzaj żadnych transakcji z akwizytorami i inkasentami

- nie przechowuj w mieszkaniu dużych kwot pieniędzy ani wartościowych przedmiotów, zwłaszcza w tak typowych miejscach, jak szafki kuchenne, bieliźniarki, barek itp.
- jeżeli trzymasz pieniądze w domu, schowaj je w miejscu trudno dostępnym. Nie informuj nikogo, kiedy otrzymujesz emeryturę lub rentę, ile masz oszczędności i gdzie je przechowujesz.

Jeśli jesteś poza domem:

- unikaj miejsc mało uczęszczanych i skrótów, szczególnie w wieczorem i nocą
- nie noś ze sobą dużych kwot pieniędzy, a jeżeli już musisz, niech towarzyszy ci ktoś z rodziny lub znajomy
- gdybyś został zaatakowany, wykonuj polecenia napastnika i oddaj mu wszystkie przedmioty, których zażąda
- nie walcz z przestępcą! Zadbaj o to, co najcenniejsze, czyli twoje życie i zdrowie.

3. Przemoc w stosunku do osób starszych

Istnieją różne rodzaje przemocy, a poddawane jej osoby starsze często nawet nie zdają sobie sprawy, że są ofiarami. Może to być na przykład przemoc:

- fizyczna, czyli naruszanie nietykalności fizycznej
- psychiczna, polegająca na naruszeniu godności osobistej
- ekonomiczna, a więc naruszenie własności
- za formę przemocy uważa się także zaniedbanie, czyli naruszenie obowiązku do opieki ze strony osób bliskich. Jest ono odmianą przemocy ekonomicznej i oznacza m.in. nieprzekazywanie środków na utrzymanie, pozbawianie jedzenia, ubrania, schronienia, brak wsparcia w chorobie, nieudzielenie pomocy, uniemożliwianie dostępu do miejsc i zaspokojenia podstawowych potrzeb.

Sprawdź, czy doświadczasz przemocy

Czy zdarza się, że ktoś tobie bliski:

- popycha, policzkuje, bije, szarpie cię
- traktuje w sposób, który cię rani
- obrzuca cię obelgami, wyzwiskami
- zmusza do robienia rzeczy, które są dla ciebie poniżające
- domaga się ograniczenia twoich kontaktów z bliskimi, przyjaciółmi i znajomymi
- kontroluje w pełni wszystkie wydatki w domu i każe się prosić o pieniądze
- w przyпадку złości niszczy twoją własność
- grozi, że zrobi tobie i twoim bliskim krzywdę
- uważa, że zasługujesz na takie traktowanie
- jest zdania, że wszystkie powyższe rzeczy robi dla Twojego dobra?

Jeśli odpowiedziałś/eś twierdząco chociaż na jedno pytanie, istnieje ryzyko, że doznajesz przemocy ze strony bliskiej ci osoby.

Zwykle ofiara przemocy bardzo boleśnie doświadcza jej skutków i działania mechanizmów utrzymujących ją w takiej sytuacji. Gdy wreszcie odważy się opowiedzieć o swojej sytuacji, na ogół bardzo się wstydzi i często jest przekonana, że ma udział w tym, że sprawca tak ją traktuje. Albo też sądzi, że tylko ona znajduje się w trudnej sytuacji. Aby osiągać swe cele i kontrolować sytuację, osoba stosująca przemoc często winą za takie postępowanie obarcza ofiarę. Ta z kolei trwa w nadziei na zmianę sytuacji. Żeby więc mogło to nastąpić, wymagane są działania z zewnątrz. Mogą one pomóc uruchomić własne siły ofiary i zasoby potrzebne jej do zatrzymania przemocy i samodzielnego radzenia sobie w życiu.

W przypadku zaistnienia przemocy zgłoś ten fakt policjantowi, pracownikowi socjalnemu, lekarzowi, pielęgniarce lub ratownikowi medycznemu, przedstawicielowi Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Osoby te są zobligowane do udzielenia tobie pomocy! Kieruj się zasadą „im szybciej, tym lepiej”.

4. Osoba starsza i jej bezpieczeństwo na drodze

Pieszy

Do większości wypadków, w których poszkodowanymi są piesi, dochodzi z winy innych użytkowników dróg: na przejściach dla pieszych, skrzyżowaniach, chodnikach. Prawidłowe korzystanie z dróg i miejsc przeznaczonych dla pieszych daje więc tylko złudne wrażenie bezpieczeństwa. Dane wskazują, że najgroźniejszą dla pieszych porą dnia jest wieczór, natomiast porą roku – jesień. Dzieje się tak, gdyż pieszy widzi samochód, ale nie zawsze kierowca widzi pieszego, na mokrej nawierzchni wydłuża się droga hamowania pojazdu, a zła pogoda i zmrok obniżają sprawność psychomotoryczną, powodując u wielu seniorów rozproszenie uwagi. W odróżnieniu od kierowcy auta, pieszy jest tzw. niechronionym uczestnikiem ruchu drogowego, co oznacza, że w przypadku kolizji nawet przy mniejszych prędkościach pojazdu grożą mu poważne konsekwencje. Przy prędkości 50 km/h pieszy ma około 50 proc. szans na przeżycie, ale już przy prędkości 80 km/h są one bliskie zeru.

Zanim wejdiesz na ulicę:

- zatrzymaj się przy jej krawędzi, spójrz w lewo, prawo i jeszcze raz w lewo
- nawiąż kontakt wzrokowy z kierowcą, by ocenić, czy ma zamiar zatrzymać się przed przejściem dla pieszych
- podnieś rękę – zasygnalizuje ona kierowcy, żeby zwolnił i zatrzymał się przed przejściem dla pieszych
- unikaj przechodzenia przez jezdnię zza dużych obiektów, np. autobusu lub ciężarówki

- nie wchodź na jezdnię, kiedy pulsuje zielone światło – możesz nie zdążyć przejść
- unikaj prowadzenia rozmów telefonicznych podczas przechodzenia przez jezdnię
- pamiętaj: to, że widzisz jadący pojazd, nie oznacza, że jego kierowca widzi ciebie.

Poruszanie się po jezdni – jak robić to bezpiecznie?

Należy iść lewą stroną drogi – dzięki temu pieszy widzi zbliżające się samochody i będzie mógł uniknąć potrącenia.

Kierujący samochodem prędzej zobaczy pieszego w warunkach ograniczonej widoczności, jeżeli nosi on element odblaskowy (od września 2014 r. każdy pieszy poruszający się drogą bez chodnika, po zmroku, na obszarze niezabudowanym, ma obowiązek noszenia elementu odblaskowego w miejscu widocznym dla kierowcy).

Idąc jezdnią, pieszy jest obowiązany ustępować pierwszeństwa samochodowi. W sytuacji, kiedy nie ma pewności, że kierowca bezpiecznie go ominie, powinien zejść z jezdni.

Rowerzysta

Wśród rowerzystów, którzy są w Polsce sprawcami wypadków drogowych, najwięcej zdarzeń powodują osoby powyżej 60 roku życia. Najczęstszymi przyczynami wypadków spowodowanych przez rowerzystów są nieprzestrzeganie pierwszeństwa przejazdu oraz nieprawidłowe wykonywanie manewru skrętu. Główne przyczyny wypadków drogowych spowodowanych przez kierujących innymi pojazdami, w których poszkodowany został rowerzysta, to:

- nieudzielenie pierwszeństwa przejazdu
- nieprawidłowe wyprzedzanie
- niedostosowanie prędkości do warunków panujących na drodze
- nieprawidłowe przejeżdżanie przejazdu dla rowerów.

Zachowania, które podczas jazdy rowerem są szczególnie niebezpieczne oraz niezgodne z przepisami, to przede wszystkim: jazda wzdłuż po przejściach dla pieszych, jazda niewłaściwą częścią drogi, niesygnalizowanie zmiany pasa ruchu lub kierunku jazdy, rozmowa przez telefon komórkowy, brak obowiązkowego wyposażenia roweru (przede wszystkim oświetlenia) oraz kierowanie rowerem po spożyciu alkoholu.

Najbezpieczniejszym i najbardziej komfortowym miejscem do jazdy na rowerze jest ścieżka rowerowa. Jeśli wzdłuż naszej trasy biegnie droga dla rowerów, mamy obowiązek z niej korzystać. Jazda rowerem po ulicy niesie wiele zagrożeń, w tym potrącenia przez samochód. Czasami można spotkać rowerzystów, którzy poruszają się jezdnią równolegle, tuż obok siebie. To zachowanie niebezpieczne i niepoletane seniorom.

Co do jazdy rowerem po chodniku, jest dozwolona, gdy cyklista opiekuje się osobą w wieku do lat 10 kierującą rowerem; szerokość chodnika wzdłuż drogi, po której ruch pojazdów jest dozwolony z prędkością większą niż 50 km/h, wynosi co najmniej 2 m i brakuje wydzielonej drogi oraz pasa ruchu dla rowerów; warunki

pogodowe zagrażają bezpieczeństwu rowerzysty na jezdni (śnieg, silny wiatr, ulewa, gołoledź, gęsta mgła). W sytuacji, gdy rowerzysta pokonuje chodnik lub drogę dla pieszych, jest obowiązany jechać powoli i ustąpić im pierwszeństwa. Podczas przekraczania przejścia dla pieszych cyklista powinien zejść z roweru i przeprowadzić go przez nie. Jeśli jadąc poboczem musi ominąć pieszego, powinien zjechać na jezdnię, gdy jego dalsza jazda utrudniłaby ruch pieszemu. Rowerzysta powinien jeździć odpowiedzialnie, przestrzegać zasad ruchu drogowego i dbać o swą widoczność, np. poprzez zakładanie kamizelki odblaskowej i używanie kasku.

Senior za kierownicą

Starzenie się jest złożonym procesem, skutkującym zmianami w funkcjonowaniu organizmu. Z wiekiem wiele osób zażywa więcej leków, u części z nich postępuje też utrata słuchu, co pogarsza zdolność usłyszenia klaksonu, syreny czy krzyku. Próba wyrównania deficytu wymaga większego zdania się na wzrok i obciążenia tego zmysłu. Problemy ze słuchem da się wychwycić dzięki regularnym badaniom. Być może niezbędne okaże się korzystanie z aparatu słuchowego. U seniorów pogarsza się też czas reakcji i występują trudności z koncentracją. Często odczuwają ograniczenie zasięgu ruchu szyi, barków, ramion i tułowia. Tymczasem sprawność fizyczna ma wpływ na włączanie się do ruchu, dostrzeganie samochodów i pieszych, sprawdzanie obszaru martwego pola, ustąpienie pierwszeństwa przejazdu, cofanie i parkowanie. Z kolei postępujące z wiekiem zmiany we wzroku, jaskra czy katarakta, prowadzą do obniżonej ostrości widzenia nocą, o zmiernym i o świetle, trudności w ocenie odległości, a także większej wrażliwości na odblask.

Obniżona zdolność widzenia nocą utrudnia czytanie znaków drogowych, dostrzeganie samochodów, pieszych i rowerzystów. Dlatego:

- w miarę możliwości rezygnuj z jazdy nocą
- wybieraj dobrze oświetlone drogi
- często myj przednią szybę
- kieruj wzrok na prawą stronę jezdni, unikając odblasku reflektorów nadjeżdżających z przeciwnej strony aut.

Przy silnym nasłonecznieniu zakładaj okulary słoneczne dla kierowców. Po wyjściu z domu odczekaj 5 minut, nim przekręcisz kluczyk w stacyjce – pozwól by twój wzrok przystosował się. Z wiekiem musimy także zwracać baczniejszą uwagę na to, co dzieje się wokół nas, natomiast stan giętkości szyi i tułowia może utrudniać zobaczenie tego, co jest z boku lub z tyłu. Dlatego:

- parkuj tak, by wyjechać przodem
- uprawiaj gimnastykę usprawniającą elastyczność szyi
- uważaj na skrzyżowaniach i przejściach dla pieszych, zwolnij i obserwuj obie strony chodnika
- podczas cofania poproś pasażera o pomoc w sprawdzeniu, czy droga jest wolna. Trudności z umiejętną oceną odległości w połączeniu z wolniejszym czasem

reakcji mogą znacząco utrudnić radzenie sobie z szybkim ruchem na drodze. W związku z tym:

- zachowaj bezpieczny odstęp
- hamuj łagodnie
- dostosuj prędkość do warunków na drodze
- staraj się jeździć prawym pasem w przypadku jezdni wielopasmowej
- zaplanuj trasę przed wyjazdem, wybierając tę o mniejszym natężeniu ruchu
- staraj się jeździć tylko podczas dobrych warunków pogodowych.

Trzeba też zwrócić uwagę na zażywane leki oraz ich możliwy wpływ na prowadzenie samochodu. W przypadku wystąpienia choćby jednego z takich objawów, jak ospałość, rozkojarzenie, zawroty głowy, problemy z pamięcią, trudności z utrzymaniem prostej jazdy, zamglone widzenie i zaburzenia równowagi, należy zrezygnować z kierowania pojazdem!

5. Bezpieczeństwo przeciwpożarowe w miejscu zamieszkania

Przyczyny pożarów od lat są te same. Dominują podpalenia, nieostrożność przy posługiwaniu się otwartym ogniem, wady lub niewłaściwa eksploatacja urządzeń i instalacji elektrycznych, urządzeń grzewczych oraz nieprzestrzeganie zasad bezpieczeństwa. Analizy wieku śmiertelnych ofiar pożarów wskazują, że w większości są to osoby w wieku średnim i starsze, głównie w przedziale od 50 do 70 roku życia.

Senior, musi pamiętać!

- Nie opuszczaj kuchni, gdy przygotowujesz jedzenie.
- Nie zostawiaj w pobliżu kuchenki z włączonym palnikiem drewnianych łyżek, ręczników papierowych lub materiałowych.
- Reguluj gaz na palniku – nie gotuj na dużym gazie. Używaj minutników z alarmem, kiedy przygotowujesz posiłki czy pieczesz w piekarniku. Pamiętaj o wyłączeniu gazu na palniku po zakończonym gotowaniu.
- W przypadku zapalenia się tłuszczu na patelni – nigdy nie gaś go wodą.
- Nie używaj kuchenek i piekarników, gdy jesteś pod wpływem alkoholu lub nowych leków.
- Nigdy nie ogrzewaj mieszkania kuchenką gazową!
- Zachowaj dystans od materiałów palnych, gdy używasz urządzeń grzewczych.
- Pamiętaj o wyłączeniu ich od zasilania, gdy opuszczasz dom lub kładziesz się spać.
- Nie przykrywaj żadnymi przedmiotami urządzeń grzewczych, nie używaj urządzeń uszkodzonych oraz nie wykonuj prowizorycznych podłączeń do instalacji elektrycznej.

W przypadku zapalenia się ubrania, należy położyć się na podłodze, zakryć twarz rękami i przewracać się z boku na bok w celu ugaszenia płomieni. Gdy nie można się położyć, najlepiej użyć koca lub ręcznika. Warto też być przygotowanym na ewakuację i wspólnie z domownikami lub opiekunem mieć plan ewakuacji zawierający numery alarmowe do rodziny lub innych osób i miejsce, w którym są klucze do mieszkania. Ponadto trzeba upewnić się, że okna i drzwi otwierają się łatwo i nie są zastawione innymi przedmiotami.

Zatrucie czadem

Zatrucia tlenkiem węgla, czyli bezwonnym gazem, są bardzo niebezpieczne, zwłaszcza w okresie grzewczym. Każdego roku z tego powodu ginie w Polsce kilkadziesiąt osób. Często nie ma to związku z powstaniem pożaru, a wynika jedynie z niewłaściwej eksploatacji lokalu i znajdujących się w nim urządzeń i instalacji grzewczych.

Senior musi pamiętać!

- Regularnie zlecaj przeprowadzanie kontroli technicznych, w tym sprawdzanie szczelności i drożności przewodów kominowych.
- Przeglądy techniczne urządzeń elektrycznych i gazowych zlecaj wyłącznie osobom uprawnionym do ich wykonywania.
- Nie zatykaj przewodów kominowych, wentylacyjnych. W urządzeniach gazowych, w przypadku braku wystarczającej ilości powietrza, nastąpi niezupełne spalanie gazu, którego produktem może być tlenek węgla.
- Przy wymianie okien na nowe sprawdź poprawność działania wentylacji, ponieważ współczesne okna są bardziej szczelne i mogą ją pogarszać.
- Często wietrz pomieszczenia wyposażone w urządzenia na gaz, a najlepiej zapewnij niewielkie rozszczelnienie okien.
- Nie przeciążaj instalacji nadmierną liczbą urządzeń elektrycznych, gdyż powoduje to przegrzewanie się kabli oraz wypalanie styków w gniazdkach i puszkach rozgałęźnych.

Dobrym sposobem na, dosłownie i w przenośni, spokojny sen jest zakup i montaż czujek dymu i tlenku węgla. Mogą one uratować życie. Domowe czujki pożarowe przeznaczone są do wykrywania i sygnalizowania pierwszych oznak pożaru. Ostrzegają o zagrożeniu już wtedy, gdy nie widać jeszcze płomienia i nie jest odczuwalny wyraźny wzrost temperatury. Podobny charakter działania mają detektory gazu, które są w stanie wykryć już minimalne stężenie gazów niebezpiecznych, w szczególności czadu. Koszt zamontowania czujek jest niewspółmiernie niski do korzyści, jakie daje zastosowanie tego typu urządzeń.

6. Handel, umowy, transakcje

Wiele starszych osób skarży się na handlowców prowadzących sprzedaż towarów na specjalnie przygotowanych pokazach. I słusznie, bo czyhają tam na nich groźne pułapki. W firmach prowadzących tego typu działalność pracują specjalnie wyszkoleni pracownicy, prezenterzy dobrze znający mentalność seniorów. Na dodatek, dla uwiarygodnienia oferty, duże pokazy handlowe często poprzedzane są występami znanych artystów lub badaniami „lekarskimi”. Przez to jeszcze łatwiej dać się naciągnąć na przepłacenie za bubel, który w zwykłym sklepie da się kupić często kilkanaście razy taniej.

Wiedza na temat sprzedaży prowadzonej na pokazach i rozsądek mogą uchronić przed stanieniem się ofiarą oszustwa. Należy brać pod uwagę, że sprzęty nazywane na pokazach medycznymi lub pozytywnie działającymi na różne dolegliwości nie zawsze będą miały korzystny skutek zdrowotny.

Aby nie zaszkodziły, przed zakupem (tj. przed podpisaniem umowy) dobrze jest skonsultować sprawę z lekarzem oraz zawiadomić rodzinę.

Kliencie, pamiętaj!

Konsument ma prawo do odstąpienia od umów zawartych na prezentacjach (poza siedzibą przedsiębiorstwa) w ciągu 10 dni. Uwaga! Zdarza się, że firmy prowadzą prezentacje i handel w swoich stałych oddziałach będących ich lokalami. Od takich umów kupna-sprzedaży zawartych podczas prezentacji w lokalu przedsiębiorstwa konsumenci nie mają prawa odstąpienia w terminie 10 dni od ich zawarcia!

Przedsiębiorca lub jego przedstawiciel (prezenter) jest zobowiązany do następujących działań:

- okazania dokumentu potwierdzającego prowadzenie przez firmę działalności gospodarczej
- okazania swojego dowodu tożsamości oraz pełnomocnictwa (gdy działa w imieniu przedsiębiorcy)
- podania w czasie prezentacji wszystkich istotnych warunków proponowanej umowy kupna-sprzedaży, a także dotyczących ewentualnego kredytu
- przedłożenia konsumentowi właściwych umów w celu zapoznania się z nimi i podpisania
- poinformowania konsumenta na piśmie o jego prawie do odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa w ciągu 10 dni i wręczenia mu formularza takiego odstąpienia oraz kopii podpisanych dokumentów
- na wniosek konsumenta, do udostępnienia mu oferowanych towarów w celu ich obejrzenia i sprawdzenia.

Prawo odstąpienia od umowy przysługuje bezwarunkowo, tzn. nie trzeba podawać jego przyczyn. W przypadku, gdyby konsument przy zawarciu umowy nie otrzymał na piśmie informacji o prawie do odstąpienia w terminie 10 dni, upraw-

nienie to z mocy ustawy ulega przedłużeniu do 3 miesięcy, licząc od dnia podpisania umowy (nie dłużej jednak niż 10 dni od poprawnego poinformowania konsumenta o prawie do odstąpienia). Termin 10 dni liczy się od dnia zawarcia umowy, a nie późniejszego otrzymania towaru.

Co z kredytem?

Od umowy o kredyt konsumencki podpisanej poza siedzibą banku lub jego oddziału, np. w lokalu handlowym firmy sprzedającej towary, konsument może odstąpić w terminie 14 dni.

W przypadku zawarcia umowy sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa odstąpienie od umowy kupna-sprzedaży towarów złożone do handlowca oznacza także anulowanie umowy kredytowej. W innej sytuacji dla celów dowodowych takie odstąpienie na piśmie od umowy kredytu należy przesłać do banku listem poleconym (za potwierdzeniem odbioru).

Senior w spożywczaku.

Aby kupowana żywność była dla nas bezpieczna:

- zwracamy uwagę na sposób oferowania jej do sprzedaży – wygląd, zapach, smak oraz oznakowanie (data minimalnej trwałości lub termin przydatności do spożycia, warunki przechowywania, skład)
- sprawdzamy, czy oferowane produkty są skutecznie chronione przed owadami i nie kupujemy produktów niewłaściwie przechowywanych w miejscu zakupu – np. ciast kremowych, nabiału, wyrobów garmażeryjnych leżących poza urządzeniem chłodniczym
- nie kupujemy produktów częściowo rozmrożonych (lody, mrożonki)
- kupujemy tylko świeże i zdrowe warzywa i owoce – bez oznak zepsucia, zaplesnienia, ognisk gnilnych
- ograniczmy do minimum czas transportu surowych warzyw i owoców, a także produktów wymagających przechowywania w warunkach chłodniczych od punktu zakupu do miejsca zamieszkania, ponieważ wysoka temperatura i czas sprzyjają rozwojowi drobnoustrojów
- unikajmy produktów spożywczych z niewiadomego źródła.

Ostrożnie z grzybami

Grzybobranie jest jedną z popularniejszych form korzystania z lasu. Oprócz zbierania grzybów można jednocześnie cieszyć się z obcowania z przyrodą, korzystną aurą oraz świeżym powietrzem, a podejmowany ruch wpływa pozytywnie na funkcjonowanie całego organizmu. To wszystko nie powinno jednak uspić czujności, jaką musimy zachować podczas zbierania grzybów. Najgroźniejsze występujące w nich toksyny to:

- ammanityna (muchomor sromotnikowy) – jest odporna na wysoką temperatu-

rę i nie traci swojej toksyczności nawet po wielu latach. Działa 12-15 godz. po spożyciu, a śmierć następuje w wyniku zatrzymania pracy wątroby

- gyromitryna (piestrzenica kasztanowata mylona ze smardzem) – przyjęta w większych ilościach może spowodować zatrucie śmiertelne
- muskaryna (strzępiaki i lejkówki) – działa szybko na układ krążenia i w dużych dawkach może powodować śmierć lub zatrzymanie pracy serca
- kwas ibotenowy (muchomor czerwony i plamisty) – działa na układ nerwowy, powoduje zaburzenia świadomości, a zatrucie nim może prowadzić do śmierci
- orelanina (zasłonak rudy i gatunki pokrewne) – może powodować uszkodzenia nerek (nawet śmiertelne), a objawy pojawiają się po 1-2 tygodniach.

7. Troska o zdrowie

Jak wykazały badania i ankiety, mazowieccy seniorzy w większości są świadomi potrzeby dbania o kondycję fizyczną, właściwego odżywiania i profilaktyki zdrowotnej. Często jednak na przeszkodzie w stosowaniu tej wiedzy w praktyce stoją kwestie finansowe, brak czasu lub niedostateczna świadomość rynkowej oferty w tym zakresie. Problemem bywa też dostęp ludzi starszych do bezpłatnej opieki lekarskiej, która z uwagi na ich najczęściej niezbyt wysokie świadczenia emerytalne jest dla większości seniorów jedyną możliwością dbania o zdrowie. Na problemy z umówieniem wizyty i szybką poradą medyczną skarży się około jedna piąta seniorów z Mazowsza, więc z pewnością jest to kwestia, która powinna jak najszybciej znaleźć rozwiązanie.

Niezależnie od oferty służby zdrowia, cieszyć może fakt, że coraz więcej seniorów dostrzega korzyści płynące z regularnej rekreacji. Nie tylko tej uprawianej na własną rękę, w rodzaju spacerów czy ćwiczeń w siłowniach plenerowych, lecz także zorganizowanych zajęć pod okiem specjalistów. To sprawia, że z roku na rok rośnie liczba osób w wieku 60+, które przeczą stereotypowi emeryta, postrzeganego często jako osoba mało aktywna, pozbawiona inicjatywy i zdana na pomoc innych. Widać to na ulicach, w parkach i salach treningowych, widać też w krajowej i samorządowej polityce senioralnej. Jej kreatorzy zrozumieli, że tradycyjny dotąd model spędzania jesieni życia seniorzy coraz chętniej odkładają do lamusa.

Bezpieczeństwo farmakologiczne

Najwięcej błędów popełnianych przez osoby starsze wiąże się z nieprawidłowymi warunkami przechowywania produktów leczniczych i leków. Chodzi np. o narażenie ich na nasłonecznienie lub wysoką temperaturę od urządzeń grzewczych. W czasie podróży szkodzi im z kolei brak opakowań termoizolacyjnych dla insulin i szczepionek. Częstym błędem jest też niewłaściwe stosowanie leków lub nieko-

rzystne łączenie ich z produktami spożywczymi. Coraz częściej kwestią problematyczną staje się samoleczenie oraz nadużywanie leków w związku z korzystaniem z porad lekarskich u kilku specjalistów.

Zażywając jakiegokolwiek leki, nie należy stawiać ich na parapetach okiennych, gdzie narażone są na działanie promieni słonecznych, które mogą powodować zmiany w składzie chemicznym. Substancje czynne ulegają reakcjom fotochemicznym, utlenianiu, rozpadowi itp., co skutkuje zmianą składu leku i osłabieniem jego działania lub nawet wywołaniem działania niekorzystnego lub toksycznego. Tak samo należy unikać stawiania leków na stolikach lub półkach usytuowanych nad lub przy źródłach ciepła (grzejniki CO, piece). Leki wrażliwe na ciepło muszą być przechowywane w temperaturze pomiędzy +4°C a +8°C. Latem ważne jest, aby te produkty (np. insuliny, szczepionki) były trzymane w lodówce. W czasie transportu powinny natomiast być zabezpieczone przed nagrzaniem przy zastosowaniu opakowania termoizolacyjnego, termosu lub nawet przenośnej lodówki.

Niezależnie od tego, warto wiedzieć, jak zażywać leki, aby były skuteczne. Ważna jest pora dnia, w której się je przyjmuje (rano czy wieczorem – przy jednorazowej dawce w ciągu dnia). Lek powodujący pobudzenie organizmu przyjęty wieczorem może np. utrudnić zasypianie. Liczy się też okres przyjmowania w ciągu dnia – przed, w trakcie lub po jedzeniu, a także łączenie niektórych produktów spożywczych z lekami.

Szczepienia

Wszystkim, którym emerytura kojarzy się z czymś więcej, niż siedzeniem na ławce w parku, w kolejce przed gabinetem lekarskim, ewentualnie pracą na działce, należy przypomnieć o szczepieniach, które warto wykonać przed wyjazdami zagranicznymi. Z każdym rokiem wzrasta liczba seniorów podróżujących poza granice naszego kraju. Ryzyko zachorowania podczas takich wypraw jest uzależnione od wielu czynników, niemniej są choroby, którym dzięki szczepionce da się zapobiec. Pamięając jednak, że trzeba pomyśleć o tym z wyprzedzeniem pozwalającym na wytworzenie się odporności.

Choroby, którym można zapobiec stosując szczepienia, to m.in. wirusowe zapalenie wątroby typu A i B, dur brzuszny, cholera, żółta gorączka, poliomyelitis, zakażenia meningokokowe, wścieklizna, tężec i błonica, japońskie zapalenie mózgu. Uwaga! Przed niektórymi chorobami chroni wyłącznie odpowiednia profilaktyka. Dlatego przed wyjazdem zagranicznym dobrze jest skonsultować się z lekarzem lub udać się do punktu szczepień, gdzie uzyska się szczegółowe informacje na temat zagrożeń i możliwości ich uniknięcia.

Malaria

Człowiek zaraża się najczęściej przez ukłucie komara, który przenosi zarodźce. Nie istnieje szczepionka przeciw malarii. Wyjeżdżając w rejony występowania tej

choroby, należy przyjmować profilaktykę przeciwmalaryczną oraz stosować środki zabezpieczające przed ukąszeniami komarów.

Borelioza

Wieloukładowa choroba zakaźna wywołwana przez bakterie należące do krętków *Borrelia burgdorferi*, przenoszona na człowieka i niektóre zwierzęta przez kleszcze. Można spotkać je w lasach, na łąkach oraz nad brzegami rzek i jezior. Pojawiają się także w parkach i na działkach. Aktywność kleszczy rozpoczyna się zwykle wczesną wiosną i trwa do późnej jesieni. Jest większa, im wyższe są temperatura i wilgotność otoczenia. Żyją w ściółce i w poszukiwaniu żywicieli wspinają się na trawy i krzewy. Kleszcze żywią się krwią zwierząt i ludzi. W czasie jej wysysania mogą przenieść groźne bakterie wywołujące boreliozę.

Jak się chronić przed ukąszeniem przez kleszcza

- noś odpowiednią odzież w lesie zakrywającą jak najwięcej części ciała
- stosuj środki odstraszające kleszcze, a po wizycie w lesie lub innym miejscu bytowania kleszczy dokładnie obejrzyj całe ciało. Po zauważeniu kleszcza natychmiast delikatnie go usuń. W tym celu użyj pęsety, zaś miejsce ukłucia zdezynfekuj. Gdyby usunięcie kleszcza sprawiało trudności, zwróć się o pomoc do lekarza. Nie smaruj kleszcza żadną substancją, aby nie zwiększać ryzyka zakażenia.

Kleszczowe zapalenie mózgu

Zachorowania występują głównie latem i jesienią. Wirus KZM atakuje mózg lub rdzeń kręgowy, wywołując zapalenie mózgu, opon mózgowo-rdzeniowych lub rdzenia kręgowego. Leczenie szpitalne trwa kilka tygodni. Wielu chorych cierpi na długotrwałe lub trwałe powikłania neurologiczne oraz zmiany psychiczne i emocjonalne. U 1-2 proc. pacjentów choroba kończy się zgonem. Zapobieganie ukąszeniom kleszczy przez stosowanie preparatów odstraszających i/lub noszenie odzieży ochronnej nie okazało się wystarczająco skuteczne. Najpewniejszym sposobem zabezpieczenia się przed kleszczowym zapaleniem mózgu jest szczepienie ochronne.

Wirusowe zapalenie wątroby typu B (WZW B)

Zagrażające życiu zakażenie, które atakuje wątrobę, powodując jej stan zapalny. Przyczyną jest HBV – wirus zapalenia wątroby typu B. Do zakażenia może dojść podczas kontaktu z zakażoną krwią, z wydzielinami człowieka, kontaktów seksualnych, porodu przez zakażone wcześniej matki, kontaktu z igłami i narzędziami chirurgicznymi, w czasie czynności powodujących uszkodzenie skóry. Naruszenie ciągłości tkanek może być związane z zabiegiem medycznym, niemedycznym lub przypadkowe.

Nałóg, który daje popalić

Palenie tytoniu od lat stanowi poważny problem epidemiologiczny w Polsce i na świecie. Uważa się, że w szponach tego nałogu jest w sumie ponad miliard osób. Jak wskazują statystyki medyczne, używanie tytoniu zabija co roku 5,2 mln ludzi. Długoletnie palenie papierosów może doprowadzić do wielu chorób. Dym tytoniowy zawiera ponad 4000 związków chemicznych, spośród których 40 uważa się za rakotwórcze. Substancje zawarte w dymie tytoniowym wpływają negatywnie na zdrowie oraz pogarszają wygląd skóry palacza. Palenie bywa przyczyną wielu chorób przewlekłych i powstawania nowotworów. Nie tylko zresztą u samego palacza.

Biernymi palaczami są osoby, które przebywają w towarzystwie osób palących, wdychając dym tytoniowy z papierosów. Boczny strumień dymu tytoniowego zawiera od 5 do 15 razy więcej tlenu węgla i od 2 do 20 razy więcej nikotyny, niż dym wdychany przez palacza! Bierni palacze również są narażeni na wystąpienie raka płuc i chorób serca. Dym tytoniowy zawiera też substancje alergizujące, które mogą powodować łzawienie oczu, podrażnienie błon śluzowych nosa czy nawracające zakażenia układu oddechowego.

Niezależnie od tego palenie tytoniu powoduje określone skutki ekonomiczne, uszczuplając domowe budżety o poważne kwoty konieczne do zakupu papierosów. Osoba wypalająca 1 paczkę dziennie wyda przez rok na swój nałóg ponad 5,5 tys. zł! Do innych, ponoszonych tym razem przez społeczeństwo, konsekwencji ekonomicznych należą koszty leczenia chorób spowodowanych paleniem tytoniu i skutki przedwczesnych zgonów, które są spowodowane narażeniem na oddziaływanie dymu tytoniowego. Odpowiedź na pytanie, czy warto palić, może być więc tylko jedna: NIE.

Zakończenie

Nawet najlepsze i najczęściej powtarzane rady z dziedziny szeroko rozumianego bezpieczeństwa seniorów nie zastąpią seniorom szerokiej wiedzy, doświadczenia, a także zdrowego rozsądku. Przygotowane przez specjalistów zalecenia i sugestie bywają jednak bezcenne, gdy osoba starsza znajdzie się w sytuacji kryzysowej, wymagającej szybkiej i adekwatnej do okoliczności reakcji. Wówczas mogą one uratować zdrowie lub życie, ewentualnie uchronić przed kłopotami finansowymi lub prawnymi. Z tych właśnie powodów powstają – inspirowany m.in. doświadczeniami lokalnych organizacji pozarządowych oraz działaniami samorządu województwa mazowieckiego – mini poradniki „Bezpieczny senior na Mazowszu” i wiele innych publikacji – pomyślane jako krótki, lecz treściwy przewodniki, poradniki i materiały informacyjne które mają za zadanie przeprowadzić seniorów przez róż-

norodne współczesne zagrożenia czy pułapki. Mazowiecka Policja, organizacje pozarządowe między innymi Mazowiecka Akademia Seniora w Legionowie prowadzona przez Stowarzyszenie Pomocy Potrzebującym NADZIEJA oraz mazowieckie Rady Seniorów podejmują bardzo wiele inicjatyw aby seniorów edukować, informować i chronić przed zagrożeniami które są przeciwko nim kierowane.

BIBLIOGRAFIA

1. „Strategia działań miasta Legionowo na rzecz seniorów 60+ na lata 2015-2020”, Legionowo, marzec 2015.
2. „Bezpieczne życie seniorów”, Poznań 2014.
3. „Strategia polityki społecznej województwa mazowieckiego na lata 2014-2020”, Warszawa, sierpień 2014.
4. „Wojewódzki program polityki senioralnej na lata 2019-2021 dla województwa mazowieckiego”, Warszawa, grudzień 2018.
5. „Zoom na UTW w pandemii COVID-19, Raport z badania”, dr Magdalena Rosochacka-Gmitrzak, czerwiec-lipiec 2021.
6. „Niezbędnik bezpiecznego seniora”, legionowo.pl 2018 portal polskawliczbach.pl.
7. Artykuły z prasy lokalnej dotyczące kwestii związanych z bezpieczeństwem seniorów.

dr Wiesław ZAWADZKI

Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży

TRZY DEKADY SAMORZĄDOWEJ, UMUNDUROWANEJ FORMACJI NA RZECZ OCHRONY PORZĄDKU PUBLICZNEGO

Streszczenie: Różnorodność i skala zagrożeń bezpieczeństwa społeczności lokalnych jest duża i sprawia, że nie odczuwamy w pełni bezpieczeństwa w przestrzeni publicznej. Od momentu powołania pierwszych straży miejskich toczy się dyskusja na temat ich działalności. Niejednokrotnie problematyka podejmowana w polemice obfituje w grę na emocjach i odbiega od rzeczowej oceny. Wydaje się, iż utrzymanie dotychczasowego modelu straży jako instytucji dbającej o bezpieczeństwo i porządek publiczny, bez zmian funkcjonalnych nie jest właściwym kierunkiem. Posiadane uprawnienia i nałożone obowiązki wpisują się w lokalny obszar bezpieczeństwa ludności i porządku publicznego. Mogą być one w pełni realizowane przy założeniu, że większy nacisk zostanie położony na potrzebę lepszego diagnozowania problemów lokalnych, a także aktywniejszego działania na rzecz tej wspólnoty.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, społeczność lokalna, zagrożenia, profilaktyka, samorząd terytorialny, straż miejska.

Summary: The variety and scale of threats to the safety of local communities is large and means that we do not fully feel safety in the public space. Since the appointment of the first city guards, there has been a discussion about their activities. Often the issues raised in the polemics are full of play on emotions and deviate from a matter-of-fact evaluation. It seems that maintaining the current model of the guard as an institution that cares about safety and public order without functional changes is not the right direction. The rights and obligations imposed are in line with the local area of population security and public order. They can be fully implemented with the assumption that greater emphasis will be placed on the need for a better diagnosis of local problems, as well as more active activities for the benefit of this community.

Keywords: security, localcommunity, threats, prevention, localgovernment, police municipal.

Fundamentalnym zadaniem jakie stoi przed współczesnym, a jednocześnie demokratycznym państwem jest zapewnienie bezpieczeństwa, wolności, swobodnego rozwoju i samorealizacji jego obywateli. Bezpieczeństwo to „życiodajna” potrzeba egzystencjalna. Swymi korzeniami sięga obiektywnych warunków funkcjonowania człowieka i różnych grup społecznych, jak również obopólnych interakcji pomiędzy nimi. To stan wolny od niepokoju, tworzący poczucie pewności, stan „bez pieczy” - sine cura-securitas¹. W natłoku otaczających nas informacji, powiązanych z pojęciem bezpieczeństwa, warto sięgnąć do dość powszechnie znanych treści prezentowanych przez amerykańskiego psycholog A. H. Masłowa². Autor w swoich pracach, bardzo wizualnie systematyzuje podstawowe potrzeby człowieka, wskazując jednocześnie, że potrzeby wyższego rzędu: przynależności, szacunku i uznania oraz samorealizacji stają się możliwe do realizacji dopiero po zaspokojeniu potrzeby bezpieczeństwa. Do powyższych kwestii odnosi się S. Zalewski, zauważając, że *poglądy A. H. Masłowa prowadzą do stwierdzenia, że zaspokojenie potrzeb jest warunkiem zdrowia i rozwoju oraz można je usystematyzować w strukturę hierarchiczną obejmującą potrzeby niższego i wyższego rzędu. Do potrzeb niższego rzędu, tj. wynikających z niedostatku, zalicza się fizjologiczne i bezpieczeństwa. Potrzeby wyższego rzędu (rozwoju), to potrzeby przynależności i miłości, uznania i szacunku, samorealizacji, potrzeby wiedzy i estetyczne. Ważne wydaje się przy tym pozostawienie wymienionych grup potrzeb wobec siebie w ścisłych zależnościach. Zaspokojenie potrzeby wyższego rzędu jest uwarunkowane uprzednim zaspokojeniem potrzeby niższego rzędu*³. Należy podkreślić, że S. Zalewski postrzega bezpieczeństwo na dwa sposoby, przez:

- określenia potrzeby podstawowej. Czyli takiej, w przypadku niezaspokojenia, której uniemożliwione jest istnienie człowieka.
- ujęcie bezpieczeństwa w kategorii samodzielnego waloru. Celu, którego osiągnięcie możliwe będzie tylko dzięki czynnemu, zmierzającemu do osłabienia lub usunięcia zagrożeń działania jednostki⁴.

Na zauważenie zasługują definicje terminu bezpieczeństwo, określające je jako *stan, który daje poczucie pewności, i gwarancje jego zachowania oraz szanse na doskonalenie. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka. To sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych. Wyróżnia się m. in. bezpieczeństwo globalne,*

¹ R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Grado, Toruń 2005, s. 33.

² E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007, s. 10.

³ J. Kunikowski (red.), *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, Bellona, Warszawa 2001, s. 153.

⁴ *Ibidem*, s. 154- 155.

*regionalne, narodowe; (...)*⁵. Jak zauważa B. Wiśniewski postrzeganie bezpieczeństwa jako stan, jest głównym sposobem rozumowania tego terminu⁶. Ze względu, iż stan jest wartością niemierzalną, dlatego też należy uzyskać informację, jak jest on postrzegany przez człowieka czy też państwo.

Pojęcie bezpieczeństwo, współcześnie wykracza poza płaszczyznę tylko biologicznej egzystencji. Bezpieczeństwo to otoczenie, w jakim znajduje się jego podmiot. Stanowi o jego dążeniach do osiągnięcia zamierzonego poziomu i sposobu funkcjonowania w środowisku. Jednocześnie bezpieczeństwo to permanentny proces, dążący do tworzenia i utrzymywania tego poczucia na pożądanym poziomie. Akceptowalne poczucie bezpieczeństwa, staje się produktem wytworzonym ku zaspokojeniu potrzeb człowieka, grup społecznych czy też państw.

O znaczeniu zaspokojenia poczucia bezpieczeństwa, świadczy umiejscowienie problematyki w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja, jako podwalina systemu prawnego wskazuje na fakt, że zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa, jest jednym z najważniejszych zadań państwa. Zgodnie z delegacją art. 5 Konstytucja stanowi, że państwo stoi na straży niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium. Państwo strzeże dziedzictwa narodowego, zapewnia ochronę środowiska, kierując się przy tym zasadą zrównoważonego rozwoju oraz zapewnienia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli⁷. Jak zauważyli sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, każde państwo spełnia siedem funkcji: wewnętrzną, zewnętrzną, gospodarczo-organizatorską, socjalną, adaptacyjną, regulacyjną oraz innowacyjną⁸. W każdej z wymienionych funkcji, państwo musi gwarantować akceptowalny poziom bezpieczeństwa. Bezpieczeństwa podmiotu znajdującego się w sytuacji, którą T. Pszczółkowski określa jako *sytuację odznaczającą się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, np. zdrowia, życia, zasobów*⁹. Mając to względnie, rozważania o bezpieczeństwie nie można pominąć ingredientu, którym jest ryzyko - zagrożenie. Jest ono przynależne do układu determinującego stan bezpieczeństwa. Zagrożenie będące powtarzającą się rzeczywistością bytu ludzkiego, przybiera postać braku bezpieczeństwa. Jak zauważa Z. Ratajczak, zagrożeniem określa się *pogorszenie dotychczasowej sytuacji człowieka polegające na gwałtownej dekompozycji relacji między wartościami przez niego cenionymi, a możliwościami ich zachowania, przy czym źródłem tej dekompo-*

⁵ B. Balcerowicz (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002, s. 13.

⁶ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Szczytno 2013, s. 37.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2001 r., sygn. akt S 1/01, OTK 2001/2/35, [w:] M. Paździor, *Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego oraz obrony narodowej*, [w:] Z. Piątek, B. Wiśniewski, A. Osierda (red.), *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, Warszawa-Bielsko-Biała 2006, s. 108.

⁹ T. Pszczółkowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978, s. 25.

zycji są zmiany, które zaszły w samym człowieku lub w jego otoczeniu.¹⁰ Warunkiem do wszczęcia działań zapobiegawczych są poznanie i identyfikacja zagrożeń, rozwój wiedzy i nauki w tym obszarze. Całościowy przegląd kategorii zagrożeń w tym ujęciu, odnosi się do procesu, który może spowodować, że rozważany system opuści stan, w którym się obecnie znajduje (np. stan zadowolający, czyli stan zadowolającego działania) i przejdzie do stanu mniej zadowolającego, np. przestanie funkcjonować zadowolająco lub zacznie funkcjonować mniej zadowolająco. Mechanizm zagrożenia może wynikać z sytuacji zewnętrznej (zagrożenie zewnętrzne) lub z samego systemu (zagrożenie wewnętrzne). Zagrożenia wywołane działaniem sił natury, bądź działaniem ludzkim, powodują, że maleje poczucie bezpieczeństwa.¹¹ Jak zauważył D. Frei, zagrożenie może przybierać formę:

- stan braku bezpieczeństwa - wówczas, gdy występuje duże rzeczywiste zagrożenie, a postrzeganie tego zagrożenia jest prawidłowe;
- stan obsesji występuje wtedy, gdy nieznaczące zagrożenie jest postrzegane jako duże;
- stan fałszywego bezpieczeństwa ma miejsce wówczas, gdy zagrożenie jest poważne, a postrzegane bywa jako niewielkie;
- stan bezpieczeństwa występuje wtedy, gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczące, a jego postrzeganie jest prawidłowe.¹²

Cały system urządzeń i narzędzi społecznych chroniących obywateli, ład prawny i ustrój państwa przed szkodliwymi zjawiskami, stanowi bezpieczeństwo publiczne¹³. Paralelnie do pojęcia bezpieczeństwo publiczne, funkcjonuje pojęcie porządku publicznego. Analiza materiałów źródłowych wskazuje, że pojęcia te, nie posiadają legalnej definicji w języku prawnym i należą do tzw. pojęć niedookreślonych. W celu odnalezienia możliwości zdefiniowania tych pojęć należy skierować swoje zainteresowanie w kierunku obowiązującej doktryny. Do powyższych kwestii odnosi się J. Zaborowski, zauważając, że pojęcia te nie są tożsame, a jednocześnie trudno jest wykreślić pomiędzy nimi wyraźną granicę. Istnieje bowiem obszar, w którym zakresy tych pojęć pokrywają się¹⁴. Jednocześnie, jak uznaje J. Czabska, pojęcie porządku publicznego, przedstawiane jako stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany jest normami prawnymi i pozaprawnymi. Ich przestrzeganie umożliwia normalne współżycie ludzi w określonym miejscu i czasie, ewoluuje do swego rodzaju technologicznego celem zapewnienia bezpieczeństwa publicznego¹⁵.

¹⁰ Z. Ratajczyk, *Oblicza ludzkiej zaradności* [w:] K. Popiołek (red.) *Człowiek w sytuacji zagrożenia: kryzysy, katastrofy, kataklizmy*, Wyd. Stowarzyszenie Psychologia i Architektura, Poznań 2001, s. 16.

¹¹ J. Kwaśniewski, Z. W. Kundzewicz, K. Juda-Rezler, *Aksjologia zagrożeń*, Nauka 4/210, PAN Poznań 2010, s. 19.

¹² J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996, s. 17.

¹³ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1998.

¹⁴ J. Zaborowski, *Ustrój Milicji Obywatelskiej, studium administracyjnoprawne*, ASW, Warszawa 1988, s. 111.

¹⁵ J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Wydawnictwo Pollpres,

Jakie zatem powstają relacje pomiędzy tymi pojęciami? W doktrynie nie ma wątpliwości, że nie są one jednakowe¹⁶, pomimo iż przeplatają się nawzajem¹⁷. E. Pływaczewski stoi na stanowisku, że bezpieczeństwo publiczne jest wyższym stopniem porządku publicznego¹⁸. Powyższy wywód jest zgodny z myślą W. Kitlera, który zauważa, że bezpieczeństwo publiczne jest pojęciem fundamentalnym, dominującym wobec porządku publicznego¹⁹. Nie zawsze bowiem naruszenie porządku jest równoznaczne z naruszeniem bezpieczeństwa. Jednakże o poziomie porządku publicznego będzie stanowić istnienie i przestrzeganie norm regulujących różne sfery życia publicznego w oparciu o zasady konstytucyjne; przestrzeganie przez obywateli wzorów zachowań określonych przez akty prawa powszechnie obowiązującego, prawo miejscowe oraz normy zwyczajowe.²⁰ Ciekawie zaprezentował pojęcie porządku publicznego W. Czapliński, który wskazał, iż przez porządek publiczny rozumieć można stan zewnętrzny polegający na przestrzeganiu przez obywateli w swym postępowaniu zasad, form i nakazów, których nieprzestrzeganie w warunkach zbiorowego współżycia ludzi narażałoby ich na niebezpieczeństwa, uciążliwości pomimo braku złych zamiarów u osób, które by tych zasad, form i nakazów nie przestrzegały. W związku z tym zapewnienie porządku publicznego nie opiera się wyłącznie na ochronie przed złą wolą, lecz przed ludzką nieostrożnością, brakiem przewidywania.²¹

Należy zwrócić uwagę na fakt, że nie każdy podmiot powołany do ochrony porządku publicznego, będzie jednocześnie powołany do ochrony bezpieczeństwa publicznego. Na taką sytuację wskazuje również A. Zyśk w odniesieniu do straży gminnych (miejskich)²².

Do powyższych kwestii odnosi się M. Filar, wskazując, że oba te dobra dla bytu i funkcjonowania Państwa mają znaczenie fundamentalne i dlatego też są przez Państwo skrupulatnie chronione. Ochrona ta w jej bezpośrednim aspekcie powierzana

Kraków 2004, s. 47

¹⁶ L. Chojnowski, *Bezpieczeństwo powszechne*, (w:) A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Teoria. Strategia. System*, Wyd. Społeczno- Prawne, Słupsk 2012, s. 147.

¹⁷ B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2006, s. 30.

¹⁸ E. Pływaczewski, *Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego*, Wyd. UMK, Toruń 1985, s. 16.

¹⁹ W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP w kontekście ochrony ładu wewnętrznego w państwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2013r., Nr 4, AON, Warszawa 2013, s. 234.

²⁰ W. Fehler, I. T. Dziubek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Ekspertyza, przygotowania na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa, październik 2010, s. 29.

²¹ D. Skalski, M. Formela, M. Tuz, D. Pożarski, *Bezpieczeństwo społeczeństwa i porządek publiczny. Wybrane zagadnienia*, s. 13 [za:] W. Czapliński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym prawie administracyjnym*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej, 1929, nr 9, s. 317-32.

²² P. Zyśk, *Karnoprawna ochrona bezpieczeństwa funkcjonariusza publicznego na tle art. 148 § 3 kodeksu karnego – gwarancja, przepis martwy, czy niebawem archaizm legislacyjny. Próba analizy regulacji de lege lata i postulatów de lege ferenda*, (w:) E.M. Guzik-Makaruk, E.W. Pływaczewski (red.), *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, Temida 2, Białystok 2015, s. 299.

jest z reguły specjalnie powołanym w tym celu ordynkom o charakterze policyjnym. Problem sprowadza się jedynie do pytania, kto owe ordynki wystawia i nimi kieruje (centralna władza państwowa czy lokalna władza samorządowa), jaki jest wzajemny zakres ich kompetencji i jakie są prawne relacje między tymi ordynkami.²³

Poszukując odpowiedzi na pytanie stawiane przez M. Filara, podjęto próbę przeprowadzenia analizy, powoływanej przez władze samorządowe, umundurowanej formacji straży gminnej. Na przestrzeni wieków można odnaleźć instytucje będące prekursorami obecnie funkcjonujących straży gminnych (miejskich). Ich wspólnym mianownikiem było i jest, zarówno działanie na rzecz wspólnoty lokalnej, jak i uzależnienie od tej wspólnoty. Przybliżony okres funkcjonowania instytucji nawiązujących do współczesnych straży gminnych zobrazowano na rys. 1.



Rysunek 1. Okres funkcjonowania instytucji nawiązujących do współczesnych straży gminnych

Źródło: opracowanie własne.

Hutman Ratuszny, jako odległy protoplasta współczesnego strażnika, był urzędnikiem mianowanym przez radę miejską dla utrzymywania porządku i bezpieczeństwa wewnątrzmięjskiego. Podlegał bezpośrednio burmistrzowi miasta, działał jednoosobowo, ale przy pomocy podległych mu strażników miejskich. Był więc swoistym organem wykonawczym burmistrza i rady miasta, które w zakresie obowiązków miały utrzymanie odpowiedniego stanu bezpieczeństwa. Tak oto, opisuje sytuację w mieście Krakowie, M. Starzyński: *Pod nadzorem hutmana znajdowała się straż miejska. Przejął zatem hutman uprawnienia dawnego mistrza cyrkulatorów. Zakres jego obowiązków był jednak znacznie szerszy. Dbał o porządek w siedzibie władz miasta, gdzie zresztą mieszkał w osobnej izbie na pierwszym piętrze. Dogałdał więźniów, ale też samodzielnie rozsądzał różne drobne sprawy sporne między mieszczanami. Do dziś w zbiorach krakowskiego Archiwum Narodowego zachowały się zresztą dwa XVI-wieczne woluminy z lat 1564–1565 i 1575–1576, mieszczące rejestry spraw na bieżąco „załatwianych” przez hutmana. Z pewnością można też powiedzieć, że był to urzędnik rozchwytywany, wyjaśniał spory między przekupnikami,*

²³ M. Filar, *Prawne podstawy funkcjonowania straży komunalnych*, [w] K. Rajchel (red.), *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwo WSZiA, Warszawa 2007, s. 4.

ale też między przedstawicielami czeladzi. Do niego zwracano się w sprawie zwrotu drobnych długów. Wtrącał też do więzienia ratuszowego, ale raczej nie na długo i tylko tych, którzy nie podpadali pod jurysdykcję sądu miejskiego. Przed hutmanem i burmistrzem stawali wszyscy ci, którzy swoich spraw nie chcieli wnosić przed wójta.²⁴ Lata zmian geopolitycznych, utrata niepodległości, zabory oraz walki narodowowyzwoleńcze miały wpływ również na kształt i funkcje pełnione przez lokalne formacje porządkowe. Cepaków zastąpili miejscy pachołkowie, a oddziały strażników, czy też funkcjonariuszy policji municypalnych.

Tuż przed odzyskaniem niepodległości, pod koniec I wojny światowej, na terenie kraju powoływano instytucje policyjne, zajmujące się, ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego. W większych miastach i regionach uprzemysłowionych były tworzone ochotnicze, obywatelskie służby porządkowe takie jak: Straż Obywatelska, Milicja Miejska, Milicja Powiatowa. Formacje te pozostawały w większości, w dyspozycji lokalnych władz samorządowych. W grudniu 1918 r., za sprawą Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego, w drodze dekretu nastąpiło przekształcenie i upaństwowienie Milicji Ludowej Polskiej Partii Socjalistycznej w Milicję Ludową²⁵. Powołując Milicję Ludową rozwiązano wszystkie dotychczasowe, samorządnie zorganizowane ochotnicze formacje straży, obrony i milicji obywatelskiej. Przepis ten nie rozciąga się na milicje ciał samorządnych miejskich i powiatowych.²⁶ Zapis ten pozwalał, na pozostawienie milicji ciał samorządowych nadal w obrębie wpływów władz samorządowych. Dodatkowo formacje te mogły być wzmocnione przez członków rozwiązywanych formacji. Jednakże już 9 stycznia 1919 r. powstaje policja komunalna, w drodze przekształcenia funkcjonujących organizacji bezpieczeństwa publicznego, z wyjątkiem milicji ludowej.²⁷ Policja komunalna organizowana była przez zarządy gmin miejskich oraz samorządowe organy powiatowe, jej celem było zapewnienie bezpieczeństwa osobistego i porządku publicznego. Sprawowała nadzór nad wykonaniem przepisów prawa i rozporządzeń w zakresie działania policji miejscowej oraz była organem wykonawczym władz państwowych i komunalnych²⁸. Koszty utrzymania policji komunalnych w równych częściach obciążały skarb państwa i organy samorządowe. W dniu 24 lipca 1919 r. utworzona została policja państwowa.²⁹ Zgodnie z przepisami ustawy traciły moc dekrety o milicji ludowej i policji komunalnej. Funkcjonariusze tych formacji po spełnieniu wymagań

²⁴ M. Starzyński, *Materiały do historii kwartałów miasta Krakowa*, Kraków 2017, s. 7–8, (w:) B. Kasprzyk, *Poczet zwierzchników dzielnic Miasta Krakowa (1396–2018)*, Kraków 2018, https://www.poczetkrakowski.pl/tomy/show_article,prawny-charakter-podzialu-1318.html (10.10.2021r.).

²⁵ A. Misiuk, *Policja Państwowa 1919–1939. Powstanie, organizacja, kierunki działania*, Warszawa 1996, s. 15.

²⁶ Art. 7, dekret z dnia 5 grudnia 1918r., *Przepisy organizacji milicji Ludowej*, Dz. U. z 1918 r. nr 19, poz. 53.

²⁷ Art. 16 dekretu z dnia 9 stycznia 1919r., *o organizacji policji komunalnej*, Dz. U. z 1919r., nr 5, poz. 98.

²⁸ *Ibidem*, art. 1,2.

²⁹ Art. 2, ustawy z dnia 24 lipca 1919 r., *o policji państwowej*, Dz. Praw, nr 61, poz. 363 (<https://eli.gov.pl/api/acts/DU/1919/363/text/I/D19190363.pdf>) (12.10.2021r.).

mogli być wcieleni do policji państwowej³⁰. Oto w taki sposób, na okres 65 lat na obszarze Polski przestały funkcjonować samorządowe formacje ochrony porządku publicznego.

Bez względu czy był to strażnik, cepak, pacholek miejski, członek milicji ludowej, miejskiej czy policji komunalnej, zadania realizowane przez te formacje były podobne do tych realizowanych przez współczesną straż gminną. Stawały na straży obyczajności, przeciwdziałały rozbojom, gwałtom, kradzieżom, pilnowały czystości placów i ulic oraz przestrzegania porządku na targach i jarmarkach, jak również niosły pomoc bezdomnym.

Tworzenie formacji stojących na straży porządku publicznego na poziomie lokalnym, umożliwiono dopiero na początku lat osiemdziesiątych XX w. W Polsce Rzeczypospolitej Ludowej pojawiła się formacja pod nazwą Miejska Służba Porządkowa³¹. Początkowo mogły one być powoływane jako komórki organizacyjne w urzędach wojewódzkich. Kierownikiem tej komórki był urzędnik zwany komendantem. W kolejnych latach nowelizacja rozporządzenia w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania urzędów terenowych organów administracji państwowej, umożliwiła powoływanie Miejskich Służb Porządkowych w Urzędach: Miasta Stołecznego Warszawy, Krakowa i Łodzi. W dniu 1 stycznia 1989 r. zmiana przepisów ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego³², umożliwiła tworzenie tej formacji wszystkim urzędów – terenowym organom administracji państwowej. Od tego momentu *w celu wykonywania niektórych zadań w zakresie zapewnienia ładu i porządku publicznego terenowy organ administracji państwowej o właściwości ogólnej*³³ mógł utworzyć Miejską Służbę Porządkową.

Zgodnie z zapisami rozporządzenia w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej³⁴ Minister Administracji i Gospodarki Przestrzennej, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych miał wydać wytyczne, w sprawie zadań i organizacji oraz ustalić wzór umundurowania pracowników tej formacji. Niestety, w związku z brakiem tych uregulowań, terenowe organy administracji państwowej, powołując Miejskie Służby Porządkowe, modelowały te obszary według swoich własnych wizji.

³⁰ *Ibidem*, Przepisy Przejściowe do ustawy o policji państwowej, „Art. 1. Z chwilą wprowadzenia w życie niniejszej ustawy tracą moc obowiązującą dekrety o organizacji milicji ludowej z dnia 5 grudnia 1918 r. i 7 lutego 1919 r. oraz dekret o organizacji policji komunalnej z dnia 9 stycznia 1919 r. Art. 2. Funkcjonariusze policji komunalnej, państwowej, samorządowej, milicji ludowej, straży kolejowej oraz istniejących urzędów śledczych wcieleni zostaną do policji państwowej na ogólnych zasadach kwalifikacyjnych, przewidzianych niniejszą ustawą”.

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1983 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej, Dz. U. z 1984r., nr 2, poz. 3

³² Ustawa z dnia 20 lipca 1983r., o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. z 1983r., nr 41, poz. 185 z późn. zm.

³³ *Ibidem*, art. 136 ust. 2.

³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 1979 r., w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej, Dz. U. z 1979r., nr 14, poz. 92, z późn. zm., § 11 ustęp 2a.

Zachodzące w latach dziewięćdziesiątych XX w. przemiany ustrojowe, wprowadziły nowe rozwiązania. W ramach decentralizacji władzy publicznej, przekazano obowiązki i uprawnienia organom władzy samorządu terytorialnego. Powstała gmina, będąc najbliższą mieszkańcom otrzymała do realizacji na mocy ustawy o samorządzie gminnym³⁵, między innymi jako zadanie własne – zaspokajanie podstawowych potrzeb wspólnoty lokalnej, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru utrzymania i ochrony porządku publicznego. Naturalną konsekwencją takich unormowań było kontynuowanie pracy przez umundurowane grupy urzędników, Miejskie Służby Porządkowe bądź policje municypalne.

W celu realizacji nałożonych obowiązków, gminy otrzymały możliwość w dwójaki sposób posiadania wpływu na formacje porządkowe funkcjonujące na poziomie wspólnoty lokalnej. W kwietniu 1990 r., w zapisach ustawy o Policji³⁶ pojawiła się możliwość tworzenia Policji lokalnych³⁷. Jak wskazuje A. Misiuk, w nowej społecznej rzeczywistości zmieniły się wymagania co do funkcji *policji jako instytucji „użyteczności publicznej”, społecznego opiekuna. Oczekiwania idące w tym kierunku wiązały się z podkreśleniem konieczności mocnego „osadzenia” i związania policji ze środowiskiem na najniższym poziomie – rejonem zamieszkania. W związku z tym zdecydowano się na powołanie do życia policji lokalnej*.³⁸ Uwarunkowania prawne związane z powoływaniem Policji lokalnych dawały namiastkę wpływu reprezentantów wspólnoty lokalnej na Policję. Współpraca z terenowymi władzami odbywała się w nieco odmiennych relacjach, w stosunku od pozostałych rodzajów Policji. Policja lokalna była poddana kontroli ze strony samorządu terytorialnego. Posterunki tego rodzaju Policji mogły powstawać wyłącznie na wniosek właściwego organu tegoż samorządu³⁹. Zapisy zawarte w art. 9 ust. 2 przytaczanej ustawy wskazują, iż Komendant Rejonowy Policji jest przełożonym wszystkich policjantów Policji lokalnej na terenie swojego działania. Dodatkowo mianuje i odwołuje kierowników posterunków Policji lokalnej. Uprawnienia funkcjonariuszy Policji lokalnej ograniczone zostały wyłącznie do czynności administracyjno-porządkowe bądź związanych z zawiadomieniem o przestępstwie oraz zabezpieczeniem miejsc

³⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity, Dz. U. z 2021r., poz. 1372, z późn. zm..

³⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jednolity, Dz. U. z 2017 r., poz. 2067, z późn. zm.

³⁷ Art. 4, ust. 1 „Policja składa się z:

- 1) policji kryminalnej, obejmującej służby: dochodzeniowo-śledczą, operacyjno-rozpoznawczą, techniki kryminalistycznej, techniki operacyjnej,
- 2) policji ruchu drogowego i prewencji,
- 3) oddziałów prewencji i pododdziałów antyterrorystycznych,
- 4) policji specjalistycznej, w tym kolejowej, wodnej i lotniczej,
- 5) policji lokalnej.”

³⁸ A. Misiuk, *Policja Polska w świetle wypowiedzi komendantów głównych Policji w latach 1990-2018*, Securitologia, nr 1/2018, Collegium Civitas, Warszawa 2018, s. 109.

³⁹ <https://info.policja.pl/inf/historia/policja-w-iii-rp/policja-w-iii-rzeczypo/67621,Policja-w-III-Rzeczypo-19902010.html> (12.10.2021r.).

zdarzeń⁴⁰. M. K. Jeleniewski stoi na stanowisku, że zrezygnowano z *policji lokalnej, której stworzenie okazało się sporym błędem. Kierowano do niej bowiem dobrze wykształconych i doświadczonych policjantów „z terenu” znakomicie sprawdzających się do tej pory w swej pracy, którym jednym przepisem ograniczono kompetencje do minimum. Innym błędem nowej ustawy była likwidacja komórek policji wyspecjalizowanych w zwalczaniu przestępczości gospodarczej*.⁴¹ Czy były powody rezygnacji z Policji lokalnej? Czy może brak odzewu od samorządów i brak zainteresowania na tworzenie posterunków formacji, na którą wpływ był tak naprawdę iluzoryczny? Tym bardziej, że jednocześnie, w tym samym akcie prawnym, była stworzona możliwość powoływania formacji uzależnionych od władzy lokalnej.

W lakonicznym, rozdziale IV ustawy o Policji wskazano, iż burmistrzowie i prezydenci miast, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, mogą tworzyć umundurowane straże miejskie. Uprawnienie to dotyczyło jedynie miast. Zakres obowiązków realizowanych przez funkcjonariuszy straży miejskich, podobnie jak funkcjonariuszy Policji lokalnej obejmował czynności administracyjno-porządkowe. Burmistrz lub prezydent miasta w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych, nadawał straży miejskiej statut, w którym określony został szczegółowy zakres zadań, obowiązków i uprawnień tworzonej formacji. Statut określał również strukturę jednostki, umundurowanie, dystynkcje oraz uzbrojenie używane przez funkcjonariuszy. Zgodnie z delegacją ustawy, koszty związane z funkcjonowaniem straży pochodzić miały ze środków samorządu terytorialnego. Zasady współpracy pomiędzy Policją, a strażami, jak również zakres nadzoru, zostały określone w drodze rozporządzenia wydanego przez Radę Ministrów. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż możliwość korzystania przez funkcjonariuszy straży miejskiej ze środków przymusu bezpośredniego w postaci fizycznych, technicznych i chemicznych środków służących do obezwładniania, konwojowania lub zatrzymywania pojazdów oraz pałek służbowych, stanowiło poważne przekazanie na poziom gminy narzędzi przymusu. Jak wskazał redaktor Fed „Jeszcze w tym miesiącu pojawiają się na ulicach pierwsze oddziały Straży Miejskich – formacji porządkowych opłacanych przez samorządy lokalne. Już 58 miast z całej Polski złożyło do zatwierdzenia w MSW statuty tych organizacji”⁴². Możliwość powoływania straży tylko w miastach, spotkała się z rozczarowaniem wspólnot lokalnych na poziomie gmin wiejskich. W roku 1995 w ramach nowelizacji⁴³ ustawy o Policji, pojawiła się możliwość tworzenia straży gminnych i miejskich. O utworzeniu straży decydowała rada gmi-

⁴⁰ Art. 14 ust. 1, ustawa o Policji..., op. cit.

⁴¹ M. K. Jeleniewski, *Policja 1990-2009*, <https://kujawsko-pomorska.policja.gov.pl/kb/informacje/historia-policji/policja-wspolczesnie/3001,Policja-1990-2009.html> (20.09.2021r.)

⁴² Fed, *Powrót halabardników*, Gazeta Wyborcza z 07.02.1991r., <http://www.archiwum.wyborcza.pl/archiwum/szukaj/powr%C3%B3t+halabardnik%C3%B3w?page=1&start=1&bid=fArch&t=iw40szukajp81101641218544471> (11.09.2021r.).

⁴³ Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urządzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 1995r., nr 104, poz. 515.

ny w drodze uchwały, po wcześniejszym porozumieniu z właściwym komendantem wojewódzkim policji. Funkcjonariusze straży nadal wykonują wyłącznie czynności administracyjno-porządkowe oraz niezbędne w celu fizycznego zabezpieczenia miejsca zdarzenia. Dodatkowo strażnicy uzyskali prawo oskarżania przed kolegium do spraw wykroczeń w zakresie spraw, złożonych do kolegium przez straż.

Taka szcątkowa regulacja była otwarcie niewystarczająca. Taka prawna rzeczywistość, będąca dobitnie prowizoryczną wymagała kompleksowych zmian osadzonych w rozwiązaniach rangi ustawowej. Zainicjowany w 1990 r. proces, stał się impulsem do zafunkcjonowania się straży gminnych w polskim krajobrazie. Wzrastające oczekiwania społeczności lokalnych, powiększający się zakres podejmowanych przez straże interwencji i działań w obszarze porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, doprowadziły do zmian umocowania prawnego tej formacji i uchwalenia samodzielnej ustawy o strażach gminnych (miejskich)⁴⁴. W dniu 29 sierpnia 1997 r. przyjęto obowiązującą od 1 stycznia 1998 r. do dnia dzisiejszego ustawę o strażach gminnych. W okresie trzydziestu lat zmieniono tę ustawę jedynie piętnastokrotnie. W porównaniu z innymi kompetencyjnymi ustawami jest ona aktem stabilnym. Wprowadzane zmiany wynikały ze zmian innych przepisów, dotyczących np. ustroju samorządu terytorialnego, publicznego transportu zbiorowego, środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, czy też pojawieniu się w obiegu prawnym przepisów dotyczących przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19.⁴⁵ Porównując, w ustawie o Policji do końca 2021r. dokonano 168 zmian. W okresie trzydziestu lat straże gminne (miejskie) uniknęły rewolucji prawnych, jednakże uwarunkowania w wymiarze funkcjonalnym zmieniły się wraz ze zmianami zachodzącymi w środowisku w jakim funkcjonują straże. Zasadniczej zmianie bowiem uległa rzeczywistość społeczno-polityczna. Ustawa z 1997 r. zniknięcia z obszaru prawnego pojęcia funkcjonariusz straży gminnej (miejskiej). Zgodnie z zapisem art. 10 ust 2 ustawy o strażach

⁴⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, tekst jednolity, Dz. U. z 2021 r., poz. 1763.

⁴⁵ Zmiany pojawiły się w: Ustawie z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19, ustawie z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, ustawie z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r. sygn. akt K 17/14, ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych, ustawie z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, ustawie o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym, ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, ustawie z dnia 12 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych oraz niektórych innych ustaw, ustawie z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

gminnych, zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego wykonują pracownicy straży, zwani dalej „strażnikami”, po ukończeniu z wynikiem pozytywnym szkolenia podstawowego.

Wypełnienie przez gminę obowiązków z obszaru ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa i ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej⁴⁶, przy możliwości tworzenia formacji realizujących takie działania, stało się bodźcem wzrostu liczby jednostek straży gminnych (miejskich). Analiza danych zawartych w *Informacji o działalności straży miejskich i gminnych w 2020 r.* wskazuje na stały wzrost w latach 1997- 2012 liczby jednostek straży gminnych i miejskich z 433 do 596. Straże były obecne w 24% gmin, a zatrudnienie sięgało 11481 pracowników w skali kraju. W kolejnych latach ilość funkcjonujących jednostek zmalała do 501 w roku 2016, i 452 w roku 2020. Spada także poziom zatrudnienia w jednostkach straży. Według danych MSWiA w 2016 r. w strażach zatrudnionych było 8890 pracowników na stanowiskach strażników i 1592 pracowników na stanowiskach urzędniczych, pomocniczych i obsługi. Straże zatrudniały zatem łącznie 10482 osób – najmniej od roku 2012. Na przestrzeni lat 2012–2016 straż straciła 8,7% stanu osobowego. Rok 2016 był pierwszym z dużym spadkiem ilości funkcjonujących straży, aczkolwiek nie ostatnim. W roku 2019 zatrudnionych w strażach było już tylko 10267 pracowników, w tym 8455 zatrudnionych na stanowiskach strażniczych. Liczba pracujących strażników zbliżyła się do poziomu zatrudnienia w 2005 r.

Taki spadek, spowodowany był oceną funkcjonowania straży gminnych (miejskich) oraz zachodzących zmian w przepisach. Dodatkowo raporty pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli w druzgoczący sposób wskazywały na skupianiu się tej formacji na obszarze porządku w ruchu drogowym. Raport Najwyższej Izby Kontroli z roku 2014, wskazał na bezsporną konieczność ograniczenia strażom kompetencji w zakresie kontroli prędkości.⁴⁷ To był kolejny już wniosek pokontrolny, które potwierdzały, że stwierdzone nieprawidłowości obejmują (...) nadmierną koncentrację działań na ujawnianiu wykroczeń komunikacyjnych, w skrajnych przypadkach stanowiących od 75% do ponad 96% wszystkich ujawnionych wykroczeń (...).⁴⁸ Długo nie trzeba było czekać na reakcję parlamentu. W październiku 2014 r., klub Sojuszu Lewicy Demokratycznej złożył w Sejmie projekt ustawy odbierający strażom prawo do używania fotoradarów. Uzasadniając projekt wnioskodawcy stali na stanowisku, że odebranie możliwości generowania przychodów za pomocą fotoradarów sprawi, iż duża część samorządów zdecyduje się na likwidację tej formacji.⁴⁹

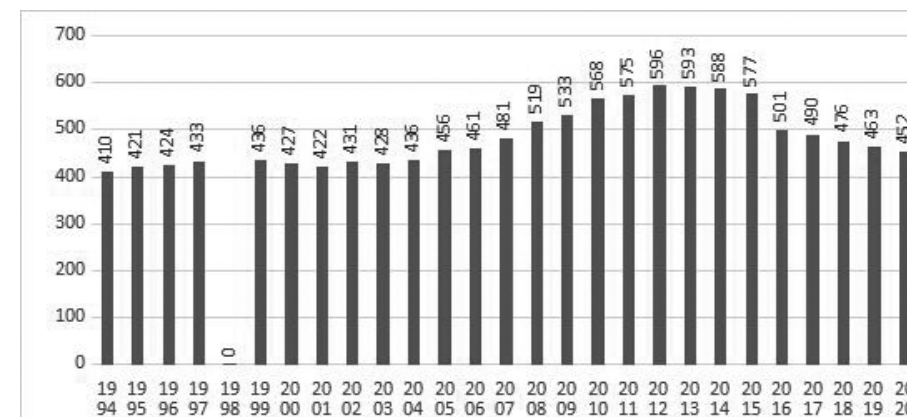
⁴⁶ Art. 7 ust1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym..., op. cit.

⁴⁷ Najwyższa Izba Kontroli, Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Informacja o wynikach kontroli „Bezpieczeństwo ruchu drogowego”*, KPB-4101-03-00/2013, nr ewid. 148/2014/KPB, Warszawa 2014, s. 33.

⁴⁸ Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Szczecinie, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich)*, LSZ-4101-02-02/2010, nr ewid. 169/2010/P/10/167/LSZ, Szczecin 2011, s. 7.

⁴⁹ Sojusz Lewicy Demokratycznej uważa, że odebranie strażom gminnym (miejskim) możliwości stałego zasilania budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego za pomocą przychodów z fotoradarów sprawi, iż duża część samorządów zdecyduje się na likwidację tychże jednostek z powodu wyłączenia

Jak pokazały kolejne lata, mieli rację. Sprawa fotoradarów w użytkowaniu straży gminnych połączyła wszystkie ugrupowania Sejmu RP. W dniu 24 lipca 2015 r. (w Święto Policji) przyjęto ustawę, którą poparły zarówno rządząca wówczas koalicja Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, jak i opozycja (Prawo i Sprawiedliwość, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Solidarna Polska i Ruch Palikota)⁵⁰. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.⁵¹ i proces ograniczania liczby straży gminnych się rozpoczął. W dniu 1 stycznia 2016 r. weszły w życie również nowe zapisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁵². Trend powoływania i rozwiązywania oddziałów straży gminnych miejskich na przestrzeni lat zobrazowano na poniższym wykresie nr 1.



Wykres 2. Trend powoływania i rozwiązywania oddziałów straży gminnych miejskich na przestrzeni lat

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacji o działalności straży gminnych (miejskich) w 2020 r.*, MSWiA, Warszawa 2021 r., s. 6.

prawnej możliwości czerpania zysków z ich istnienia. Przyjęcie rozwiązań proponowanych w niniejszej ustawie może więc sprawić, iż problem patologii straży gminnych (miejskich) rozwiąże się sam. Druk nr 2973, Poselski projekt ustawy o zmianie ustaw o straży gminnej, ustawy prawo o ruchu drogowym oraz ustawy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Warszawa 2014, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2973> (07.10.2021r.).

⁵⁰ W głosowaniu wzięło udział 426 posłów, za ustawą zagłosowało 404 posłów, przeciw było zaledwie 18 (w tym 10 z PSL-u, 3 z PO i 1 z PiS), Głosowanie nr 147 na 97. posiedzeniu Sejmu dnia 24-07-2015 r. o godz. 10:50:24, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkaden-cji=7&nrgposiedzenia=97&nrglosowania=147> (25.09.2021r.).

⁵¹ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych, Dz. U. 2015 r., poz. 1335.

⁵² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, Dz.U. z 2003 r., nr 208, poz. 2026.

Utrata uprawnień do korzystania z fotoradarów, miała bezpośrednie przełożenie na liczbę funkcjonujących w Polsce straży gminnych (miejskich). Na przestrzeni 5 lat doszło do ograniczenia liczby funkcjonujących straży gminnych o 16,3 %, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby straży miejskich o 42,4%.Liczbę straży, w rozbiciu na poszczególne województwa na dzień 31 grudnia 2020 r. z uwzględnieniem podziału na straże gminne i miejskie oraz zmianę ilościową w stosunku do roku 2015, przedstawiono w poniższej tabeli nr 1.

Tabela 1. Liczba oddziałów straży w rozbiciu na województwa i na terenie podległym Komendzie Stołecznej Policji na dzień 31 grudnia 2020/2015 roku

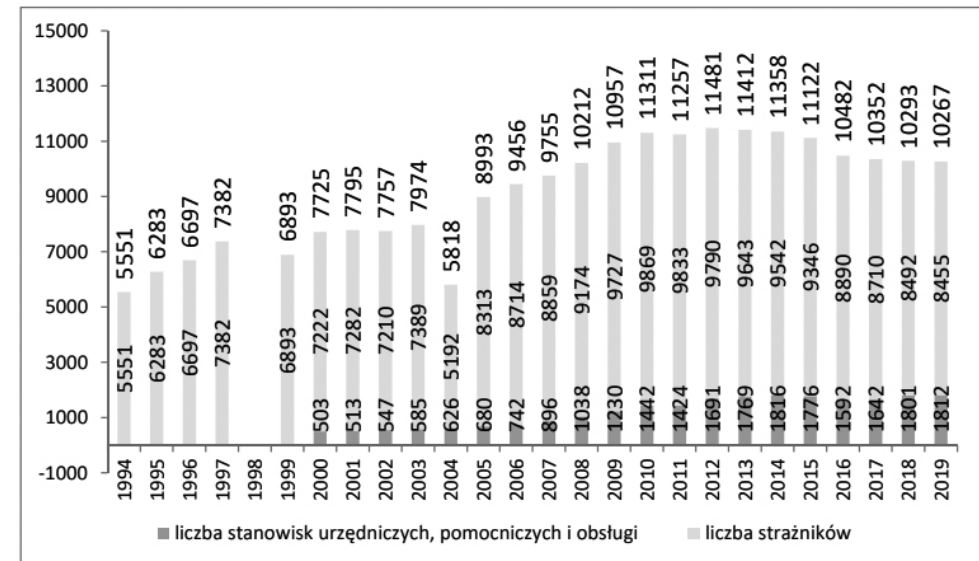
L.p.	Województwo	gminne	miejskie	łącznie liczba oddziałów
1	dolnośląskie	39 / 48	2 / 3	41 / 54
2	kujawsko-pomorskie	15 / 22	6 / 10	21 / 32
3	lubelskie	13 / 19	1 / 2	14 / 21
4	lubuskie	17 / 21	4 / 9	21 / 30
5	łódzkie	16 / 18	0 / 3	16 / 21
6	małopolskie	25 / 28	10 / 8	35 / 36
7	mazowieckie	16 / 20	2 / 6	18 / 26
8	KSP	21 / 22	3 / 4	24 / 26
9	opolskie	20 / 21	1 / 2	21 / 23
10	podkarpackie	14 / 19	3 / 3	17 / 22
11	podlaskie	6 / 9	1 / 2	7 / 11
12	pomorskie	26 / 28	10 / 14	36 / 42
13	śląskie	45 / 47	3 / 7	48 / 54
14	świętokrzyskie	14 / 13	0 / 4	14 / 17
15	warmińsko-mazurskie	22 / 27	0 / 6	22 / 33
16	wielkopolskie	42 / 50	7 / 12	49 / 62
17	zachodniopomorskie	33 / 47	15 / 23	48 / 70
ŁĄCZNIE		384 / 459	68 / 118	452 / 577

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Informacji o działalności straży gminnych (miejskich) 2020 r.”, MSWiA, Warszawa 2021 r., s. 3.

Pomimo faktu, że straże gminne (miejskie) powiązane są nierozłącznie ze wspólnotą lokalną, a samorząd terytorialny ma bezpośredni wpływ na jej funkcjonowanie, sukcesywnie postępuje spadek zainteresowania w gminach utrzymaniem tej formacji. Wydawałoby się, że usytuowanie jej w obszarze działalności gminy stanowi kierunek bezwzględnie słuszny, który należy kontynuować. Straże gmin-

ne (miejskie) mają bowiem służyć lokalnej społeczności i z tej pozycji powinny czerpać swoją siłę i poparcie w społeczeństwie. W październiku 2015 r. stojąca na czele 17 gmin z województwa pomorskiego, gmina Kobylnica „królowa fotoradarów”⁵³ zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego postanowienia ustawy z dnia 24 lipca 2015r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych. Trybunał wydał postanowienie w dniu 28 grudnia 2015 r. sygn. akt Tw 20/15⁵⁴ o nadaniu sprawie dalszego biegu, ale do końca 2021 r. nic więcej się nie wydażyło.⁵⁵

Zachodzące zmiany w poziomie zatrudnienia w strażach gminnych na przestrzeni lat, zobrazowano na wykresie nr 2. Ciekawym spostrzeżeniem jest fakt wysokiego poziomu zatrudnienia pracowników na stanowiskach urzędniczych, pomocniczych i obsługi. W roku 2020 było to 1812 pracowników, co stanowi 17,65% liczby ogólnie zatrudnionych w strażach. Jest to największy procentowy udział pracowników nieumundurowanych od początku istnienia tej formacji.



Wykres 2. Poziom zatrudnienia w strażach miejskich i gminnych w Polsce w latach 1994 – 2019

Źródło: *Informacji o działalności straży gminnych (miejskich) w 2020r.*, MSWiA, Warszawa 2021 r., s. 8.

Na obecne trudności straży gminnych mają prawdopodobnie największy wpływ kwestie finansowe, z których wynikają bezpośrednio problemy kadrowo-płacowe.

⁵³ T. Żółciak, *Gminy bronią fotoradarów w TK: Chodzi o bezpieczeństwo nie pieniądze*, Gazeta-Prawna.pl, 18 XI 2015, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/905953,gminy-fotoradary-tk.html>, (22.12.2021r.)

⁵⁴ <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&sprawa=16105>, (22.12.2021r.)

⁵⁵ <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2049/15>, (31.12.2021r.)

Coraz częściej pojawiają się problemy wakatów. Brak chętnych do pracy wynika zarówno z niskich płac, jak i niewielkiego prestiżu tej formacji. Nie pomaga w funkcjonowaniu straży niskie zaufanie społeczne. M. Wroński, przytaczając wyniki badań przeprowadzonych przez M. Chrzanowskiego wskazuje, że *mówiąc najogólniej krakowianie są mocno podzieleni w swoich ocenach. Z jednej strony 40 proc. z nich uważa, że może liczyć na pomoc straży miejskiej gdy zajdzie taka potrzeba (wiary takiej nie ma 30 proc. ankietowanych), a 36 proc. jest przekonanych, że działania tej formacji wpływają na poprawę porządku publicznego. Z drugiej jednak strony zadowolonych z działalności strażników jest wciąż mniej od tych, którzy są z ich poczyną niezadowoleni (31 vs. 33 proc.)*.⁵⁶ Praca strażnika jest wymagająca i jednocześnie finansowo nieatrakcyjna. Aplikanci mogą liczyć na pensje nieznacznie przekraczające płacę minimalną. W czterech naborach do Straży Miejskiej w Białymstoku, ogłaszanych łącznie w 2020 i 2021 roku na 40 stanowisk aplikanta, zostało przyjętych 27 osób.⁵⁷ Katowice, nabór w listopadzie na 23 stanowiska, 3 stycznia 2022r. ponowny nabór na 23 wolne stanowiska urzędnicze: strażnik miejski - aplikant, przy wynagrodzeniu zasadniczym w wysokości 3.010,00 zł brutto⁵⁸. Dodatkowo strażnie nie są służbą mundurową lecz umundurowaną i nie posiadają uprawnień emerytalnych, w tym uprawnień do otrzymywania świadczeń pomostowych⁵⁹. Umundurowany strażnik gminny (miejski) musi zatem do 60/65 roku życia (kobiety/mężczyźni) zaspokoić stawiane mu przez społeczność lokalną oczekiwania. Mało atrakcyjne warunki finansowe i socjalne pracy w strażach przeplatają się z innymi zjawiskami społecznymi. Na sytuację kadrową straży ma również wpływ rekordowo niski poziom bezrobocia, w grudniu 2020 r. sięgający 6,3%.⁶⁰

Straże gminne (miejskie), każdego dnia realizują swoje ustawowe zadania ukierunkowane na przeciwdziałanie niepożądanym zjawiskom społecznym. Będąc najbliższej wspólnoty lokalnej, strażnicy wykorzystują ustawowe uprawnienia zajmując się wdrażaniem programów i działań mających na celu zapewnienie skutecznego rozpoznania i eliminacji zagrożeń. Współpracując z innymi podmiotami, realizują zadania z zakresu bezpieczeństwa ludności i porządku publicznego. Nałożone przez prawodawcę obowiązki, obejmują współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, usuwania awarii technicznych,

⁵⁶ <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/spadlo-zaufanie-do-strazy-miejskiej-jak-wielu-byloby-za-jej-likwidacja,326510.html>, (12.12.2021r.), badania M. Chrzanowskiego z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego zaprezentowane podczas odbywającej się w Krakowie międzynarodowej konferencji naukowej pt. *Strażnik miejski, czyli kto. Tożsamość zawodowa strażników miejskich dziś i jutro*.

⁵⁷ https://smbip.um.bialystok.pl/nabor_1/, (20.12.2021r.)

⁵⁸ <https://bip.strazmiejska.katowice.pl/menu-podmiotowe/ogloszenia-o-naborze>, (10.01.2022r.)

⁵⁹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2021 r., Sygn. akt K 20/1, OTK ZU A/2021, poz. 66.

⁶⁰ GUS, *Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990-2021*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2021,4,1.html> (10.10.2021r.).

skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, zabezpieczenie miejsca przestępstwa przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów. Dopełnieniem tych dyspozycji są: ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej, współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych, doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania. Niedocenianą rolę jest informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, inicjowanie działań mających na celu zapobieganie przestępstwom, wykroczeniom oraz zjawiskom kryminogennym. Straże w swojej działalności powinny kłaść nacisk na promowanie właściwych zachowań i współdziałanie w tym zakresie z organami administracji publicznej oraz organizacjami społecznymi.

Przedstawiony katalog zadań, stanowi jedynie fundament, bazę wyjściową ulegającą ciągłym przekształceniom, będącą efektem dostosowywania się formacji do potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnej. W literaturze można odnaleźć wnioski, że nie każda straż jest zobligowana do realizacji wszystkich tych zadań. Autorzy wskazują, że zależy to przede wszystkim od jej zasobów osobowych i materiałowych. Znacznie ma również udział organów gminy przy diagnozowaniu skali zagrożeń oraz określenie sił i środków, które faktycznie mogą być użyte do efektywnego przeciwstawienia się tym zagrożeniom. To organy gminy mają bezpośredni wpływ na zakres zadań realizowanych przez każdą straż w kraju. Włodarze lokalni, znając potrzeby i oczekiwania mieszkańców, powinni dostosować działania straży do jak najpełniejszego zaspokojenia potrzeb wspólnoty lokalnej. Czy tak zarządzana ta formacja? Czy straż gminna (miejska) jest wykorzystywana przez organy samorządu terytorialnego do osiągnięcia najważniejszych oczekiwań społeczności lokalnych? To pytania pozostające bez odpowiedzi.

W celu efektywnego działania straży gminnych w obszarze ochrony bezpieczeństwa ludzi i porządku publicznego, formacja ta wymaga, wyposażenia w niezbędne uregulowania prawne jak i środki logistyczne wspomagające realizację tych kompetencji. Wskazane jest, aby posiadane kompetencje i uprawnienia były zrównoważone. Jednocześnie nieostre i niefunkcjonalne zapisy prawne doprowadzają do kuriozalnych i niekomfortowych sytuacji, które dotyczą pracujących strażników.

Od początku obowiązywania ustawy o strażach gminnych funkcjonuje zapis zawarty w art. 1 ust.2 stanowiący, iż straż pełni służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli. Najwyraźniej prawodawca zapomniał, iż zgodnie z delegacją art. 30 Konstytucji strażnicy gminni (miejscy) powinni szanować godność i prawa nie tylko obywateli, ale także cudzoziemców czy też bezpaństwowców.

Kolejnym kuriozum, mającym bezpośredni wpływ zarówno na efektywność pracy strażników, jak i na komfort ich pracy, jest brak możliwości doprowadzania osób nietrzeźwych do podmiotu leczniczego, a w razie braku izby wytrzeźwień do jednostki Policji. Obecnie strażnik posiada możliwość doprowadzenia takiej osoby

jedynie do miejsca zamieszkania lub izby wytrzeźwień. Dodatkowo należy zauważyć, że strażnicy mają do czynienia z różnymi osobami i ich postawami wobec zarówno norm prawnych, jak i samych strażników.

W codziennej pracy dochodzi do sytuacji, podjęcia czynności w stosunku do osób, które utrudniają ich przeprowadzenie, bądź uniemożliwiają ustalenie ich tożsamości. Zgodnie z obowiązującym aktualnie stanem prawnym strażnik gminny, uprawniony jest jedynie do ujęcia i doprowadzenia osoby do najbliższej jednostki Policji, tylko w sytuacji, gdy stwarza ona w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia.⁶¹ Przykładowo do każdej osoby, która odmówi udzielenia informacji co do swojej tożsamości, strażnik musi prosić o przyjazd funkcjonariuszy Policji, nawet gdy komisariat będzie po drugiej stronie ulicy.

Współpraca Straży Miejskiej w Łodzi z Policją, podczas zabezpieczenia meczu derbowego Widzewa i ŁKS-u w październiku 2021 r., jest dobrym materiałem do odnalezienia kolejnej „niedoskonałość”. W tym przypadku w zakresie wyposażenia strażników w środki przymusu bezpośredniego. Strażnicy Sekcji konnej Straży Miejskiej w Łodzi wspólnie z funkcjonariuszami Policji konnej realizowali działania związane z zabezpieczaniem rejonu stadionu. Jak relacjonuje na portalu społecznościowym jeden ze strażników *pseudokibice jednej z drużyn uparcie dążyli do konfrontacji z maszerującymi. Ich celem było wywołanie awantury... Nasze zadanie było zupełnie odwrotne. Rzucano w nas butelkami, cegłami i innymi przedmiotami, które były pod ręką pseudokibiców. Aby nie dopuścić do eskalacji agresji i zniszczenia mienia zapadła decyzja o interwencji. Dzięki naszej „szarży” oraz sprawnej współpracy z Polską Policją nie doszło do starcia i strat. Dało to możliwość ogromnej rzeszy porządnym, prawdziwym kibiców, których była zdecydowana większość, spokojnego i bezpiecznego świętowania 67 Derby Łodzi.*⁶²

Zapis video przedstawia udaną szarżę udaremniającą konfrontację kibiców. Analiza nagrania wskazuje na dwa odmienne stany faktyczne działań podejmowanych przez funkcjonariuszy Policji i strażników. Podejmujący interwencję Policjanci użyli środków przymusu bezpośredniego w tym pałek i koni służbowych. W przypadku strażników doszło do użycia środka przymusu bezpośredniego w postaci pałki służbowej, korzystając ze środka transportu jakim były konie. Taki stan rzeczy wymaga zmiany poprzez rozszerzenie, katalogu środków przymusu bezpośredniego dedykowanego strażnikom gminnym.

⁶¹ Art. 12 ust. 1 pkt. 3, ustawa o strażach gminnych..., op. cit.

⁶² <https://www.facebook.com/Sekcja-Konna-Stra%C5%BC-Miejska-%C5%81%C3%B-3d%C5%BA-1635153183365945> (30.10.2021r.).



Zdjęcie 1. Zabezpieczenie derbów Łodzi w dniu 24.10.2021 r.
Źródło: <https://www.youtube.com/watch?v=-TNptnEV2xM>, (dostęp: 30.10.2021r.)



Zdjęcie 2. Zabezpieczenie derbów Łodzi w dniu 24.10.2021 r.
Źródło: <https://www.youtube.com/watch?v=-TNptnEV2xM>, (dostęp: 30.10.2021r.)

Kolejnym niezrozumiałym zapisem zawartym w ustawie o strażach gminnych (miejskich) jest wymóg ukończenia przez kandydata na strażnika gminnego (miejskiego) wieku 21 lat. Jest to sytuacja niezrozumiała, bowiem wykształcenie średnie można już uzyskać w wieku 18-19 lat. Na dodatek w polskim systemie prawnym osoba staje się pełnoletnią w związku z ukończeniem 18 lat. Mając to na względzie, ukończenie 21 lat jako wymóg zatrudnienia jako strażnik gminny, wydaje się co najmniej niezrozumiałe. Sytuacja taka odróżnia strażnika w zakresie dostępności do zatrudnienia od funkcjonariusza Policji, Straży Granicznej czy też strażaka? Pozostając w obszarze stosunku pracy, kolejną ciekawostką jest możliwość na mocy ustawy o strażach gminnych, wydłużenia okresu zatrudnienia, na czas określony do 4 lat. W przepisach prawa pracy taka sytuacja dopuszczalna jest do 33 miesięcy. Ponownie praca strażnika jest traktowana wyjątkowo.

Na przestrzeni trzech dekad straże gminne (miejskie) stały się rozpoznawalnym elementem polskiego krajobrazu. Realizują swą misję pełnienia służebnej roli wobec społeczności lokalnej. Pod kierownictwem organów administracji samorządowej podejmują wyzwanie spełnienia stawianych przed nimi oczekiwań. Stojąc na straży porządku publicznego i bezpieczeństwa ludności stanowią nieodłączny element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Zauważalne na przestrzeni lat zmiany w zakresie realizowanych zadań i powierzanych obowiązków, coraz obszerniejszy katalog uprawnień strażników gminnych, a jednocześnie powolny proces likwidacji jednostek i braku pomysłu na ich wykorzystanie, zmuszają do wskazania na konieczność przeprowadzenia racjonalnych zmian w zakresie działalności tej instytucji. Straż powinna odnaleźć swoją tożsamość i unikać upolicjnienia. Ważne jest zauważenie obecnych niedoskonałości i mankamentów, zarówno prawnych, jak i organizacyjnych oraz znalezienie pomysłu na funkcjonowanie tej formacji w zmieniającej się rzeczywistości.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.
2. Dekret z dnia 5 grudnia 1918r. Przepisy organizacji milicji Ludowej, Dz. U. z 1918 r. nr 19, poz. 53.
3. Dekret z dnia 9 stycznia 1919r., o organizacji policji komunalnej, Dz. U. z 1919r., nr 5, poz. 98.
4. Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r., o policji państwowej, Dz. Praw, nr 61, poz. 363. <https://eli.gov.pl/api/acts/DU/1919/363/text/I/D19190363.pdf>. (dostęp: 12.10.2021r.).
5. Ustawa z dnia 20 lipca 1983r, o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. z 1983r., nr 41, poz. 185 z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 2021r., poz. 1372, z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jednolity, Dz. U. z 2017 r., poz. 2067, z późn. zm.
8. Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 1995r., nr 104, poz. 515.
9. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., o strażach gminnych, tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1763.
10. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz

ustawy o strażach gminnych, Dz. U. 2015 r., poz. 1335.

11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 maja 1979 r., w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej, Dz. U. z 1979r., nr 14, poz. 92, z późn. zm.
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1983 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie zasad organizacji urzędów terenowych organów administracji państwowej, Dz. U. z 1984r., nr 2, poz. 3.
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, Dz.U. z 2003 r., nr 208, poz. 2026.
14. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2021 r., Sygn. akt K 20/1, OTK ZU A/2021, poz. 66.
15. Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Szczecinie, Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich), LSZ-4101-02-02/2010, nr ewid. 169/2010/P/10/167/LSZ, Szczecin 2011.
16. Najwyższa Izba Kontroli, Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Informacja o wynikach kontroli „Bezpieczeństwo ruchu drogowego”, KPB-4101-03-00/2013, nr ewid. 148/2014/KPB, Warszawa 2014.
17. Druk nr 2973, Poselski projekt ustawy o zmianie ustaw o straży gminnej, ustawy prawo o ruchu drogowym oraz ustawy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Warszawa 2014, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2973> (dostęp: 07.10.2021r.).

Publikacje zwarte:

1. Balcerowicz B. (red.), Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002.
2. Chojnowski L., Bezpieczeństwo powszechne, (w:) Urbanek A. (red.), Wybrane problemy bezpieczeństwa. Teoria. Strategia. System, Wyd. Społeczno- Prawne, Słupsk 2012.
3. Czapska J., Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa, Wydawnictwo Pollpres, Kraków 2004.
4. Fehler W., Dziubek I.T., Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Ekspertyza, przygotowania na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, październik 2010.
5. Filar M., Prawne podstawy funkcjonowania straży komunalnych, [w] Rajchel K. (red.), Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego, Wydawnictwo WSIZiA, Warszawa 2007.
6. Kitler W., Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP w kontekście ochrony ładu wewnętrznego w państwie, Zeszyty Naukowe AON 2013r., Nr 4, AON, Warszawa 2013.

7. Kunikowski J. (red.), Przygotowanie obronne społeczeństwa, Bellona, Warszawa 2001.
8. Kwaśniewski J., Kundzewicz Z. W., Juda-Rezler K., Aksjologia zagrożeń, Nauka 4/210, PAN Poznań 2010.
9. Misiuk A., Policja Państwowa 1919-1939. Powstanie, organizacja, kierunki działania, Warszawa 1996.
10. Misiuk A., Policja Polska w świetle wypowiedzi komendantów głównych Policji w latach 1990-2018, Securitologia, nr 1/2018, Collegium Civitas, Warszawa 2018.
11. Nowak E., Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych, AON, Warszawa 2007.
12. Piątek Z., Wiśniewski B., Osierda A. (red.), Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa, Warszawa-Bielsko-Biała 2006.
13. Pływaczewski E., Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego, Wyd. UMK, Toruń 1985.
14. Popiołek K. (red.) Człowiek w sytuacji zagrożenia: kryzysy, katastrofy, kataklizmy, Wyd. Stowarzyszenie Psychologia i Architektura, Poznań 2001.
15. Pszczołkowski T., Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1978.
16. Stańczyk J., Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996.
17. Starzyński M., Materiały do historii kwartałów miasta Krakowa, Kraków 2017, (w:) Kasprzyk B., Poczet zwierzchników dzielnic Miasta Krakowa (1396-2018), Kraków 2018, https://www.poczetkrakowski.pl/tomy/show_article,prawny-charakter-podzialu-1318.html (dostęp: 10.10.2021r.).
18. Szymczak M. (red.), Słownik języka polskiego, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1998.
19. Wiśniewski B., Zalewski S. (red.), Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2006.
20. Zaborowski J., Ustrój Milicji Obywatelskiej, studium administracyjnoprawne, ASW, Warszawa 1988.
21. Zięba R., Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, Wydawnictwo Naukowe Grado, Toruń 2005.
22. Zyś P., Karnoprawna ochrona bezpieczeństwa funkcjonariusza publicznego na tle art. 148 § 3 kodeksu karnego – gwarancja, przepis martwy, czy niebawem archaizm legislacyjny. Próba analizy regulacji de lege lata i postulatów de lege ferenda, (w:) Guzik-Makaruk E. M., Pływaczewski E. W. (red.), Współczesne oblicza bezpieczeństwa, Temida 2, Białystok 2015.
23. Wiśniewski B., System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne, Szczytno 2013.

Artykuły:

1. Fed, Powrót halabardników, Gazeta Wyborcza z 07.02.1991r., <http://www.archiwum.wyborcza.pl/archiwum/szukaj/powr%C3%B3t+halabardnik%C3%B3w?page=1&start=1&bid=fArch&t=iw40szukajp81101641218544471>, (dostęp: 11.09.2021r.)
2. Jeleniewski M. K., Policja 1990-2009, <https://kujawsko-pomorska.policja.gov.pl/kb/informacje/historia-policji/policja-wspolczesnie/3001,Policja-1990-2009.html>, (dostęp: 20.09.2021r.)

Strony internetowe:

1. <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkaden-cji=7&nrglosowania=97&nrglosowania=147>, (dostęp: 25.09.2021r.).
2. GUS, Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990-2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2021,4,1.html>, (dostęp: 10.10.2021r.).
3. <https://info.policja.pl/inf/historia/policja-w-iii-rp/policja-w-iii-rzeczy-po/67621,Policja-w-III-Rzeczypospolitej-19902010.html> (dostęp: 12.10.2021r.).
4. <https://www.facebook.com/Sekcja-Konna-Stra%C5%BC-Miejska-%C5%81%C3%B3d%C5%BA-1635153183365945> (dostęp: 30.10.2021r.).
5. <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/spadlo-zaufanie-do-strazy-miejskiej-jak-wielu-byloby-za-jej-likwidacja,326510.html>, (dostęp: 12.12.2021r.).
6. https://smbip.um.bialystok.pl/nabor_1/, (dostęp: 20.12.2021r.).
7. <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/905953,gminy-fotoradary-tk.html>, (dostęp: 22.12.2021r.).
8. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&sprawa=16105>, (dostęp: 22.12.2021r.).
9. <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2049/15>, (dostęp: 31.12.2021r.).
10. <https://bip.strazmiejska.katowice.pl/menu-podmiotowe/ogloszenia-o-naborze>, (dostęp: 10.01.2022r.).

Piotr Bębenek, MA

Logos Imaging LLC

LOGOS IMAGING EXECUTIVE SUMMARY

Logos Imaging LLC, headquartered in Johnstown, CO, USA, is a leading provider of innovative and cost-effective portable X-ray solutions designed to meet the requirements of security customers worldwide. Externally, our focus is on providing customers with advanced technologies that add value to their operations at a competitive price. Internally, we seek excellence in all we do through a culture that excels in realizing the full potential of each employee. We believe in fostering an environment where how we do our jobs is as important as what we do in our job, and every decision is made in the best interest of our customers and our employees who serve them. Through strategic partnerships with US National Laboratories and increased R&D funding, our staff of electrical, mechanical, and software engineers are positioned to achieve their full potential as we continue to release truly revolutionary products.

About Logos Imaging LLC

We champion innovation that instills a sense of awe in our customers. Our imaging systems are under constant scrutiny, from the mechanical design for extended durability and efficiency, through the ease of operation and portability, to the effective and user-friendly software interface. With an installed base of more than 4,000 imaging systems worldwide, and almost 20 years on the market, we take pride in the satisfaction and appraisal of those who use our systems in their daily operations. Logos Imaging's products are a perfect fit for EOD operations, and also for Forensic Collection, Intelligence Exploitation, or at Detainment/Corrections facilities. At Logos Imaging LLC, we have an extensive past performance history for our products and services including X-ray systems currently in service with the following partners: The FBI academy, US Postal Inspection Service, FBI Hazardous Devices School, Sandia National Laboratory, The Center for Fire and Explosives In-

vestigation, Idaho National Laboratory, as well as public safety bomb squads and military explosive ordnance disposal units throughout the world. Logos Imaging is also known for numerous technological developments. Recently, we were the first company to launch a full line of glass-free imagers. This has allowed our panels to be more rugged, while also minimizing the amount of dead space to only a 3 mm border on at least one side of the imagers we currently offer.

Common Applications for Logos Imaging DR Systems include, but are not limited to

- EOD/IEDD operations
- Forensics, including Fire and Arson investigation
- Customs and Postal Services package inspection
- Border Protection
- Event Security
- Special Operations

Brief on Technology

Our portable X-rays systems weigh significantly less than ever before; have numerous useful features; produce high quality, 16-bit images; and utilize software that has been recognized as very user-friendly by the members of the EOD community worldwide. Being glass-free and IP 67 rated, our imaging panels are designed to operate even in harsh environmental conditions.

These systems are all capable of taking X-rays using a fully wireless mode (including the ability to use the mesh network of choice), wired communications mode, or by using the system's Automatic Exposure Detection (AED) mode where no external connections are necessary for image acquisition.

The AED mode feature, available with our newest glass-free imagers, gives users the ability to capture multiple X-rays and store them on the imager itself. Once all images have been captured, users can download the images into the software for interpretation and further diagnostics. The benefits of this mode also include but are not limited to: no need for any communication downrange, ease of ROV integration, and minimum on-site weight of the deployed kit.

Operation principles

Users conduct the X-ray inspection of a suspicious object using the portable DR system remotely, keeping personnel a safe distance to the object. Without touching the device that is going to be inspected, the operator places the panel behind the

object and places the X-ray source in front of the device approximately 30-40 in (80-100 cm) away from the panel.

Photo 1. Logos Imaging STENÓS kit deployed, with XRS3 generator and A140 tablet.



Source: Logos Imaging LLC.

Once the operator returns to the safety zone up-range, it is possible to take numerous shots of the given scene, if needed, without having to approach the potentially lethal device again. The complete process of the system operation, from shooting X-ray to image processing and analysis, is controlled from a Windows laptop or tablet. The numerous functionalities of the systems and physical properties of the panel give users the benefit of having insight into the details of the device. This increases safety and reduces risk for any military and law enforcement service personnel engaged in object inspection activities.

Equipment list breakdown

The complete, operations-ready system, fits into either a rugged Pelican/Storm case or a custom backpack. The size and weight of the system, as well as the components used, reduce the logistical footprint allowing for easy transport, including via commercial airways.

The complete, operations-ready portable X-ray system includes:

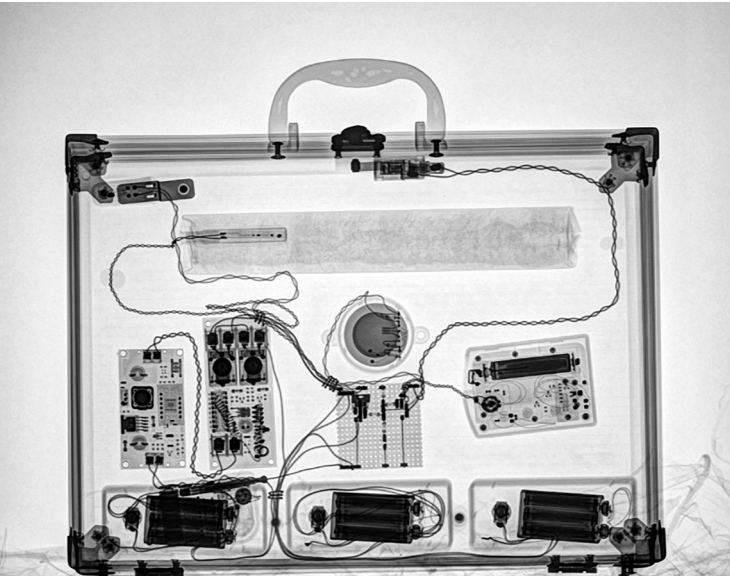
- Flat panel imager (battery operated, two batteries in a kit)
- X-ray generator (battery operated, two batteries in a kit)
- MIKROS interface to provide full control over the imager and X-ray generator
- Portable PC or tablet with Logos Imaging Application to operate the system and

- display the image taken
- All the necessary cables and charging equipment

Proprietary Software capabilities

The Logos Imaging Application (LIA 8) is our latest proprietary software designed for usability with advanced touch screen operation that allows users to capture, edit, save and share digital X-ray images.

Photo 2. Screen shot of Logos Imaging Application showing an X-ray image of an IED.



Source: Logos Imaging LLC.

The touch interface gives control and enhancement from any Windows-based touch enabled PC or tablet allowing operators to quickly and easily control the X-ray system from their device. LIA 8 was built around an incident management model, which stores images according to the user entered incident details. Users can search by incident name or date allowing quick access to previous incidents.

With only the relevant tools and options presented in each window, operators can focus on the specific task at hand. This uncluttered focus is clearly displayed in the image viewing window, where the image under evaluation is presented full screen. These features are invaluable for tablets and devices with smaller displays. XTK™ Plug-in allows users to operate Logos DR kits from XTK™ Software.

Products specifications

Logos Imaging is committed to designing and manufacturing innovative, cost-effective digital imaging solutions for security users. Built to endure rigorous field conditions, the Logos Imaging product line is run through comprehensive testing in the aim to deliver the very best portable inspection systems in the market today.

As the first company to introduce a glass-free DR flat panel imager to the security market, we now offer a full line of these rugged imagers ranging in size from 10”x10” to 14”x17”. This complete range of imaging panels is made with Amorphous Silicon TFT plastic substrate technology, which added to the protection rating of IP67 makes them exceptionally fit for dismounted operations. With AD Conversion of 16 bits and a Pixel Size of 140µm (168µm for the SOSTÓS), the panels provide an excellent level of image quality, allowing for 3.5 lp/mm of limiting resolution.

The communication between the operating PC or tablet up range and the imager with X-ray generator down range is carried out via Wireless IEEE 802.11ac protocol, at a standalone wireless range of up to 275 m with standard antenna (line of sight), or a 20 m to 50 m Wired LAN cable on a handy reel. Depending on the mission objectives and environment, the system can be fully wired, with no radio communication present, or wireless.

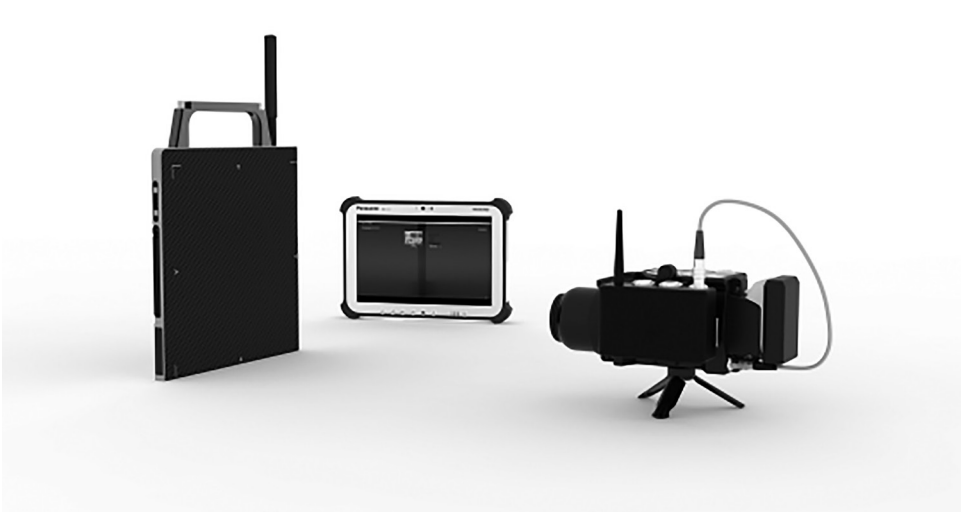
Photo 3. Logos Imaging STENÓS kit with XRS3 generator and A140 tablet. Source: Author’s archive.	Logos ImagingSTENÓS is our lightest, and most rugged large-format DR imaging system. It offers the advantages of built in wireless communications and a removable battery that provides six hours of operation for situations where ultra-portability is desirable. The STENÓS panel glass-free design allows for the smallest borders of any 14x17 DR imager in the market at just 3 mm on one side.
Pixel Area	350 x 427 mm
Pixel Matrix	2560 x 3072 pixels
Dimensions (Panel)	402.5 x 460.0 x 15 mm
Weight	3.9 kg including battery



Photo 4. Logos Imaging XIRÓS kit with XR150 generator and FZ-G1 tablet. Source: Author's archive.	Logos Imaging XIRÓS is the most popular of our current DR imaging systems. This panel's glass-free design allows for the smallest borders on the market at just 3 mm. Using the same battery as the bigger STENÓS, it allows for 8 hours of operation on a single charge. Ideally suited for dismounted EOD operations, the XIRÓS full wireless system in a backpack configuration weighs under 9 kg, making it essential for users that want to quickly assess an item.
Pixel Area	287 x 287 mm
Pixel Matrix	2,048 x 2,048 pixels
Dimensions (Panel)	331.5 x 331.5 x 15 mm
Weight	2.6 kg including battery



Photo 5. Logos Imaging SOSTÓS kit with XR150 generator and FZ-G1 tablet. Source: Author's archive.	Logos Imaging's SOSTÓS is our newest ultra-portable DR imaging system. The SOSTÓS panel, with near ground-level imaging and 16-bit image clarity, make it ideally suited for operations where space is limited. At just 1.2 kg and 15 mm thin, this is the smallest and lightest imager offered by Logos Imaging. The versatile SOSTÓS fits into a custom backpack for easy deployment by a single operator.
Pixel Area	258 x 258 mm
Pixel Matrix	1536 x 1536 pixels
Dimensions (Panel)	280 x 283 x 15 mm
Weight	1.2 kg including battery



To complete and customize the kits as per users requirements, Logos Imaging provides a full line of Direct Radiography (DR) accessories, designed to enhance field operation functionality and user experience when used with any of our flat panel detectors. This includes a line of wireless accessories; tripod mounts for panels; a bipod stand for panels; additional panel batteries to increase operation time when mains power is not available; a material discrimination (organic detection) module; cable reels to increase wired operation range; and rugged PCs and tablets.

For more information on the products, or to request a live demo presentation of the capabilities, please reach out to Piotr Bebenek, our International Relations Manager: pbebenek@logosimaging.com

