

Jerzy ZDAŃSKI

<https://orcid.org/0000-0003-2128-6637>

Polityka poprawy bezpieczeństwa publicznego po 1989 roku

Streszczenie

Zadaniem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa jego obywatelom. Zagrożenia występujące w otoczeniu – te zewnętrzne i wewnętrzne – dotyczą w szczególności klęsk żywiołowych, zagrożeń społecznych, a także militarnych, terrorystycznych. Bezpieczeństwo jest procesem, który zmienia się w czasie, a powstaje wskutek określonej działalności państwa. Po 1989 roku w Polsce organy państwa i samorządu terytorialnego działają w zakresie ochrony bezpieczeństwa publicznego na podstawie określonych norm prawnych.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo publiczne, samorząd terytorialny, polityka bezpieczeństwa, rok 1989, zagrożenia.

Zapewnienie bezpieczeństwa państwu i jego obywatelom nie wiąże się jedynie z przeciwdziałaniem przestępczości popospolitej w kraju, czy obroną suwerenności terytorialnej oraz przeciwdziałaniem agresji zbrojnej. Coraz częściej w otoczeniu występują problemy wewnętrzne i zewnętrzne zagrożenia niemilitarne, których częstotliwość, siła i zagrożenie wzrosły istotnie w ostatnich latach. Dotyczy to w szczególności zagrożeń terrorystycznych oraz klęsk żywiołowych i zagrożeń społecznych.

Bezpieczeństwo jest rozumiane jako brak zagrożenia i poczucie pewności, z tego punktu widzenia jest to stan niezagrożenia, spokoju, pewności lub stan i poczucie pewności, wolności od zagrożeń. Obejmuje ono zaspokojenie potrzeb istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, całości, tożsamości, identyczności, niezależności, ochrony poziomu i jakości życia¹. Słowo „bezpieczeństwo” (łac. *securitas*) to termin składający się z dwóch członów, sine (bez) i cura (zmartwienie, strach, obawa), czyli termin ten oznacza brak zmartwień i poczucia strachu². Bezpieczeństwo może być rozpatrywane w trzech wymiarach,

¹ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 16.

² S. Dębski, B. Górka-Winter, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003, s. 33.

tj. podmiotowym, przedmiotowym i czasowym³. Można je sklasyfikować według kilku stanów jego odbierania:

- stan braku bezpieczeństwa – duże rzeczywiste zagrożenie, postrzegane prawidłowo (adekwatnie) jako duże;
- stan obsesji bezpieczeństwa – nieznaczne rzeczywiste zagrożenie postrzegane nieprawidłowo (nieadekwatnie) jako duże;
- stan fałszywego bezpieczeństwa – zagrożenie jest duże, postrzegane nieprawidłowo (nieadekwatnie) jako niewielkie;
- stan bezpieczeństwa – nieznaczne zagrożenie, a postrzegane prawidłowo (adekwatnie) jako niewielkie⁴.

Bezpieczeństwo można rozpatrywać również w znaczeniu pozytywnym i negatywnym. W znaczeniu pozytywnym to działanie zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa. Natomiast w znaczeniu negatywnym to odczuwanie pewności, że nic nie grozi, a stan bezpieczeństwa to brak zagrożeń.

Bezpieczeństwo ma zapewnić realizację podstawowych potrzeb społecznych, a nie tylko być gwarancją fizycznego przetrwania i pozytywnych aspektów istnienia (trwania, przeżycia). W związku z tym można wyróżniać również bezpieczeństwo zewnętrzne (brak zagrożeń ze strony innych podmiotów) i wewnętrzne (stabilność wewnętrzna)⁵.

Cechą bezpieczeństwa jest określanie go jako procesu – nie jest to jedynie określony stan rzeczy, ale ciągły proces, w ramach którego określone podmioty starają się doskonalić mechanizmy zapewniające poczucie bezpieczeństwa⁶. Bezpieczeństwo powstaje wskutek określonej działalności i jest procesem zmiennym w czasie. Cechą bezpieczeństwa jest również pewność, która może być oceniana subiektywnie lub obiektywnie. Jest to pewność istnienia i przetrwania państwa, funkcjonowania i rozwoju, pewność posiadania, realizowane w wyniku braku zagrożeń i jednocześnie właściwej ich percepcji⁷.

W tym kontekście bezpieczeństwo może posiadać dwa znaczenia:⁸

- bezpieczeństwo sensu stricto (safety), które ma charakter statyczny i odnosi się do osiągniętego stanu bezpieczeństwa;
- ochrona (security), które ma charakter dynamiczny i odnosi się do procesu zapewnienia bezpieczeństwa.

Jeśli chodzi o bezpieczeństwo publiczne, to ma ono charakter dynamiczny – bezpieczeństwo określa się jako stan pewności, co do możliwości przeciwsta-

³ *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2009, s. 18.

⁴ J. Stańczyk, *Współczesne...*, s. 17.

⁵ *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, red. R. Jakubczak, Warszawa 2004, s. 59.

⁶ E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 7.

⁷ K. Drabik, I. Szostek, W. Kitler, *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, Warszawa 2014, s. 29.

⁸ A. Dawidczyk, J. Gryz, S. Koziej, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem*, Łódź 2006, s. 12.

wienia się sytuacji kryzysowej. W konsekwencji bezpieczeństwo to proces lub stan zapewniający funkcjonowanie państwa w podstawowych jego aspektach, umożliwiający przetrwanie, rozwój i swobodę realizacji interesów jednostek i grup społecznych, polegający na podejmowaniu wyzwań, wykorzystywaniu szans, redukowaniu ryzyka oraz przeciwdziałaniu zagrożeniom⁹.

Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa pozwala na wyróżnienie:

- a) bezpieczeństwa podmiotowego – bezpieczeństwo jednostki, bezpieczeństwo grup społecznych, bezpieczeństwo narodu, bezpieczeństwo państwa;
- b) bezpieczeństwa przedmiotowego – bezpieczeństwo polityczne, bezpieczeństwo militarne, bezpieczeństwo ekonomiczne (surowcowe, finansowe, technologiczne, itp.), bezpieczeństwo społeczne, bezpieczeństwo kulturowe, bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo informacyjne;
- c) bezpieczeństwa funkcjonalnego – stan bezpieczeństwa i proces zapewnienia bezpieczeństwa¹⁰.

Dwa zasadnicze obszary bezpieczeństwa to bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo międzynarodowe. Bezpieczeństwo narodowe to proces lub stan pozwalający na funkcjonowanie (aktywność) państwa w zasadniczych dziedzinach, umożliwiający przetrwanie, rozwój i swobodę realizacji interesów narodowych w określonym środowisku (w warunkach) bezpieczeństwa, realizowany przez poprzez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, redukowanie ryzyka oraz przeciwdziałanie zagrożeniom. Bezpieczeństwo narodowe to stan wolny od zagrożeń dla funkcjonowania społeczeństwa i państwa, który stwarza się poprzez odpowiednie, zgodnie z interesami narodowymi, alokacje zasobów państwa (ekonomicznych, politycznych, militarnych, dyplomatycznych). Bezpieczeństwo w powyższym ujęciu to zdolność władz i narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości, takich jak: przetrwanie państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologiczne przeżycie ludności, integralność terytorialna państwa, jego niezależność polityczna i swoboda działania międzynarodowego, spokój, ochrona własności, jakość życia obywateli¹¹.

Stopień bezpieczeństwa rozpatruje się poprzez m.in. takie czynniki, jak: suwerenność, niezawisłość, nienaruszalność granic oraz integralności państwa, bezpieczeństwo obywateli, rozwój gospodarczy i cywilizacyjny, możliwości obrony i ochrony państwa, narodu i jego interesów przed zagrożeniami, czy zdolność do wsparcia sojuszników w różnych sferach (militarnych i niemilitarnych)¹². Zatem bezpieczeństwo narodowe można definiować jako zdolność państwa do ochrony jego wartości wewnętrznych przed zagrożeniami wewnątrz-

⁹ *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, red. A. Ciupiński, K. Malak, Warszawa 2004, s. 287.

¹⁰ *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane ...*, s. 19.

¹¹ S. Koziej, *Strategiczne problemy bezpieczeństwa globalnego i euroatlantyckiego*, Warszawa 2005, s. 8.

¹² R. Jakubczak, A. Skrabacz, *Spoleczeństwo w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku*, Siedlce 2009, s. 57.

nymi i zewnętrznymi oraz społeczne oczekiwanie na zapewnienie korzystania ze zdobyczy państwa i narodu¹³. Bezpieczeństwo narodowe jest często utożsamiane z bezpieczeństwem państwa, ponieważ wywodzi się z potrzeb społeczności ludzkich (państw)¹⁴.

Z definicji bezpieczeństwa narodowego wynika, że jest ono traktowane jako szczególnej wagi interes, formułowany na podstawie determinant geopolityki, bieżących i perspektywicznych potrzeb państw, ich cech kulturowych, doświadczeń historycznych itp. W zakresie bezpieczeństwa interesy te to m.in. obrona i ochrona tożsamości fizycznej, wewnętrzne i zagraniczne interesy gospodarcze, preferowane wartości ideologiczne. Bezpieczeństwo narodowe ma na celu zaspokojenie najważniejszych potrzeb przetrwania, stabilizacji oraz przewidywalności rozwoju, dobrobytu i szczęścia¹⁵.

Z kolei bezpieczeństwo międzynarodowe określane jest jako proces albo stan środowiska międzynarodowego (o zasięgu regionalnym, kontynentalnym lub globalnym) gwarantujący stabilność państwa oraz szansę rozwoju, uzyskane w konsekwencji podejmowanych działań. Bezpieczeństwo międzynarodowe to brak istniejących zagrożeń oraz jednolite dążenie i działania społeczności międzynarodowej, na rzecz ochrony określonych wartości (państwowych i pozapaństwowych) za pomocą określonych norm, instytucji i instrumentów, które zapewniają pokojowe rozstrzygnięcie konfliktów, tworzenie elementów dynamicznej stabilności i rozwoju oraz eliminowanie potencjalnych zagrożeń¹⁶. Bezpieczeństwo międzynarodowe obejmuje bezpieczeństwo regionalne i bezpieczeństwo globalne¹⁷. Zakres bezpieczeństwa narodowego obejmuje przede wszystkim bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Każde państwo indywidualnie podchodzi do wartości narodowych, a w drugiej kolejności dobiera odpowiednie środki do realizacji wytyczonego celu – bezpieczeństwo posiada dwa składniki, tj. gwarancje nienaruszalnego przetrwania danego podmiotu i swobodnego jego rozwoju¹⁸.

Jedną z podstawowych kategorii bezpieczeństwa w kontekście działań organów państwa jest bezpieczeństwo i porządek publiczny. Bezpieczeństwo publiczne jest określonym stanem elementów państwa, w którym jednostce, grupie społecznej lub całemu społeczeństwu nie grozi żadne niebezpieczeństwo. Granice bezpieczeństwa zakreślone są przepisami prawa i wszystko to, co zakłóca

¹³ R. Białoskórski, *Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa XXI wieku*, Warszawa 2010, s. 18.

¹⁴ *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 21.

¹⁵ J. Stańczyk, *Współczesne...*, s. 16.

¹⁶ W. Pokruszyński, *Uwarunkowania współczesnego bezpieczeństwa międzynarodowego*, Szczytno 2006, s. 9.

¹⁷ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Kraków 2010, s. 18.

¹⁸ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 7; *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego...*, s. 19.

te granice, stanowi niebezpieczeństwo dla stanu bezpieczeństwa, np. niebezpieczeństwa grożące w komunikacji, ruchu drogowym (poprzez np. prowadzenie pojazdów w stanie nietrzeźwym), w czasie epidemii, klęsk żywiołowych, dokonywanych rozbojów, napadów, zagrożeń życia, zdrowia i mienia, wszelkich zamachów zagrażających wielu elementom życia: zdrowiu, mieniu, gospodarce człowieka, życiu społecznemu, dobrom materialnym i duchowym¹⁹. Z kolei porządek publiczny oznacza stan, w którym umożliwiony jest normalny rozwój życia społecznego, przestrzeganie określonych zasad współżycia społecznego, norm moralnych, zachowania się w miejscach publicznych, przestrzeganie czystości urzędów użyteczności publicznej, przestrzeganie przepisów dotyczących rejestracji pojazdów, organizowania zbiórek publicznych, zgromadzeń, zakładania stowarzyszeń, przestrzeganie przepisów budowlanych, przeciwpożarowych, prawa wodnego itp.²⁰ Zakres przedmiotowy pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” ulega zmianie, bowiem rozwój cywilizacji prowadzi do wzrostu jednych i zmniejszania się siły oddziaływania innych zagrożeń. Jest to związane ze zmianami społecznymi i wartościami uznawanymi za pożądane oraz normami prawnymi.

Na określenie porządku publicznego składa się wiele norm prawnych i pozaprawnych, których przestrzeganie warunkuje normalne życie ludzi w państwie. Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego to zasadnicze zadanie państwa, tj. naczelnych, centralnych, terenowych organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego. Utrzymanie (ochrona) bezpieczeństwa publicznego jest jednym z najstarszych zadań publicznym związanych z podstawowymi funkcjami władzy publicznej. Określenie „bezpieczeństwo publiczne” występuje w wielu aktach prawa wszystkich rang (ustawy, rozporządzenia), a zakres tego pojęcia jest coraz szerszy z powodu stale wzrastającej roli bezpieczeństwa publicznego. W obszarze bezpieczeństwa ważnym zadaniem jest zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, tj. nagłej, gwałtownej, nieprzewidywalnej zmianie, niosącej zagrożenie, niweczącej tzw. stan normalny w działalności różnych sfer życia, wymagającej podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych²¹.

Zachodzące obecnie zmiany globalne nakreśliły kierunki przeobrażeń zachodzących we współczesnym świecie, takie jak:

- I. procesy rozwoju demokratyzacji życia i przestrzegania praw człowieka oraz naruszanie tych zasad;
- II. rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz szybkości i ilości wymiany informacji;

¹⁹ M. Włodarczyk, A. Matjański, *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe. Uwarunkowania XXI wieku*, Łódź 2010, s. 65.

²⁰ W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 46.

²¹ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010, s. 24; W. Lis, *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe*, Lublin 2014, s. 76.

III. integracja gospodarcza, zwiększenie znaczenia korporacji transnarodowych i gwałtowny wzrost konkurencji gospodarczej między państwami;

IV. przenikanie się kultur, spowodowane wymianą informacji i integracją gospodarczą²².

Właściwe postrzeganie bezpieczeństwa to przede wszystkim postrzeganie jego wymiaru procesowego, określającego jego zmienność w czasie, z tego względu o ile ogólne kryteria bezpieczeństwa są bardziej trwałe, o tyle szczegółowe podlegają dynamicznym zmianom pod wpływem wielu zmiennych²³.

Należy stwierdzić, że współcześnie istnieje chaos w ładzie międzynarodowym. Obecnie system bezpieczeństwa znalazł się w okresie przejściowym, charakteryzując się niestabilnością, niepewnością i nieprzewidywalnością²⁴. Współcześnie zagrożenia bezpieczeństwa państwa obejmują nie tylko czynniki militarne, informacyjne instytucjonalne, ale także ekonomiczne, geopolityczne, ekologiczne, energetyczne, demograficzne i inne. Zjawiska i procesy, które się nasiliły w ostatnich latach są wyzwaniem i zagrożeniem dla bezpieczeństwa oraz wynikają z kilku wcześniejszych czynników, do których należy zaliczyć rozpad bipolarnego podziału świata, zachowanie mocarstwowej pozycji USA, globalizację, szybki postęp naukowo-techniczny, rewolucję informatyczną oraz nasilenie się przestępczości zorganizowanej i terroryzmu światowego²⁵. Zmalało niebezpieczeństwo wybuchu wojny globalnej z użyciem broni jądrowej, ale zwiększyła się ilość wojen lokalnych z użyciem broni konwencjonalnej, a także konfliktów poniżej progu wojny. Zwiększyło się znaczenie surowców i energii, które mają bezpośredni wpływ na makroekonomię oraz kwestie bezpieczeństwa, np. energetycznego²⁶.

Współczesne zjawiska i zagrożenia, które wpływają na stan bezpieczeństwa państwa to:

- zróżnicowanie cywilizacyjnego rozwoju państw świata, w tym głównie w aspektach rozwoju techniki, sytuacji gospodarczej, uwarunkowań społecznych i politycznych;
- tworzenie się nowych regionów kulturowych (w tym religijnych), narodowościowych i cywilizacyjnych;
- zwiększenie konkurencji na rynkach zbytu w tym rynkach energetycznych i siły wytwórczej;
- dążenie niektórych państw do hegemonii, do panowania nad innymi państwami (grupami państw);

²² *Biała księga bezpieczeństwa narodowego*, red. S. Koziej, Warszawa 2013, s. 11.

²³ B. Balcerowicz, *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997, s. 27; W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010, s. 9.

²⁴ S. Wojciechowski, A. Wejkszner, *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku*, Warszawa 2013, s. 7.

²⁵ R. Białoskróski, *Wyzwania...*, s. 21.

²⁶ *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 27.

- osłabienie roli państwa jako głównego podmiotu gospodarczego na arenie międzynarodowej, dążenie do wzrostu znaczenia korporacji globalnych, zmniejszanie się regulacyjnej roli państw wobec podmiotów zewnętrznych;
- nadmierny przyrost demograficzny niektórych narodów;
- coraz częstsze i nasilające się zagrożenia naturalne powstające w wyniku „efektu cieplarnianego”;
- towarzyszące rozwojowi coraz bardziej ryzykowne systemy cywilizacyjne;
- skażenie środowiska naturalnego stanowiące zagrożenie dla zasobów naturalnych;
- rozwój broni masowego rażenia, w tym broni jądrowej, bakteriologicznej i chemicznej;
- epidemie nowych chorób, schorzenia cywilizacyjne społeczeństw;
- rozwój przestępczości zorganizowanej oraz pospolitej;
- produkcja narkotyków i handel nimi i środkami odurzającymi;
- produkcja i przemysł broni oraz materiałów rozszczepialnych;
- trudne do kontroli migracje ludności;
- terroryzm²⁷.

Inny podział zagrożeń bezpieczeństwa państwa może dotyczyć poszczególnych sfer funkcjonowania państwa (zagrożenia przedmiotowe). W tym wypadku wyróżnia się:

- zagrożenie bezpieczeństwa militarnego;
- zagrożenie bezpieczeństwa publicznego;
- zagrożenie bezpieczeństwa politycznego;
- zagrożenie bezpieczeństwa ekologicznego;
- zagrożenie bezpieczeństwa informatycznego;
- zagrożenie bezpieczeństwa gospodarczego;
- zagrożenie bezpieczeństwa kulturowego.

W Polsce organy państwa i samorządu działają w zakresie ochrony bezpieczeństwa publicznego na podstawie określonych norm prawnych. Do najważniejszych przepisów w tym zakresie należą Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz ustawy samorządowe (ustawa z dnia 8 grudnia 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa).

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Natomiast zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla je-

²⁷ P. Żurawski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, Warszawa 2012, s. 34; *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane...*, s. 61.

go bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Sprawami wewnętrznymi państwa, w tym w zakresie bezpieczeństwa kieruje, zgodnie z art. 5 pkt 24 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej, minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji. W myśl art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym gmina ma zadania w zakresie porządku i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej przeciwo-wodziowej. Również powiat i samorząd województwa, zgodnie z ustawami o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa, wykonują zadania w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Mowa tu o dokumentach:

- ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym;
- ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej;
- ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej;
- ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym;
- ustawa z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych;
- ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia;
- ustawa z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej;
- ustawa z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych;
- ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej;
- ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych;
- ustawa z 21 maja 1999 r. o broni i amunicji.

Jeśli chodzi o organizacyjne aspekty ochrony bezpieczeństwa – obecnie system bezpieczeństwa narodowego jest oparty nie tylko na potencjale narodowym w tym zakresie, ale na odpowiednim przygotowaniu infrastruktury ekonomicznej, społecznej i krytycznej państwa do eliminowania zagrożeń, a w przypadku ich wystąpienia – do likwidowania ich skutków²⁸. Do głównych elementów systemu bezpieczeństwa państwa zalicza się:

- I. siły zbrojne – zasadniczy element systemu bezpieczeństwa zewnętrznego państwa;
- II. elementy władzy państwowej oraz terytorialnej – element sterujący systemem bezpieczeństwa;
- III. infrastruktura państwa – obiekty zapewniające bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne;
- IV. instytucje wspomagające funkcjonowanie władzy w zakresie zapewniania bezpieczeństwa²⁹.

W polskim systemie państwowym za utrzymanie bezpieczeństwa odpowiadają instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego, tj. wyspecjalizowane organy

²⁸ M. Zieliński, A. Miler, *Funkcjonowanie struktur państwowych jako czynnik stabilizacji bezpieczeństwa*, „Bellona” 2012, nr 3, s. 22.

²⁹ *Zadania obronne samorządu terytorialnego*, red. W. Kitler, Warszawa 2008, s. 18.

państwowe zajmujące się bezpieczeństwem wewnętrznym państwa, utrzymaniem porządku publicznego. Instytucje podlegają bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów RP, właściwym ministrom lub innym centralnym organom administracji rządowej. Nadzór nad nimi sprawuje polski parlament, Prezydent RP i Prezes Rady Ministrów przy pomocy administracji rządowej³⁰.

Podstawowym zadaniem instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego jest niwelowanie, likwidacja oraz przeciwdziałanie niebezpieczeństwom zagrażających społeczności i poszczególnym jednostkom, całemu państwu³¹.

Do instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego należy zaliczyć: Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencję Wywiadu (AW), Biuro Ochrony Rządu (BOR), Policję, Straż Graniczną (SG), Służbę Więzienną (SW), Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), Prokuraturę, organy administracji skarbowej, Służbę Wywiadu Wojskowego (SWW), Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (SKW), Żandarmerię Wojskową (ŻW). Do systemu instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego należy zaliczyć także: Straż Pożarną, Straż Leśną, Państwową Straż Łowiecką, Straż Parków, Służbę Ochrony Zabytków, Służbę Ochrony Kolei, Inspektorów Nadzoru Budowlanego, Inspekcję Transportu Drogowego, Inspekcję Ochrony Środowiska, Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Handlową, Inspekcję Farmaceutyczną, Państwową Inspekcję Pracy i Inspekcję Weterynaryjną oraz organy terytorialnej administracji samorządowej i rządowej (wojewoda, starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta). Kontrolę i nadzór nad instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego sprawują m.in. parlament, Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, poszczególni ministrowie, Rzecznik Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny, czy Najwyższa Izba Kontroli.

Warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa jest zarówno właściwa realizacja zadań przez instytucje bezpieczeństwa, ale także koordynacja działań i współpraca pomiędzy instytucjami ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego³². Współdziałanie zostało szczegółowo uregulowane w wielu aktach prawnych, jak i na zasadzie porozumień.

Zapewnienie bezpieczeństwa wymusza szybsze i skuteczniejsze działania wszystkich służb i instytucji państwa, w tym w szczególności organów powołanych do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Warunkiem zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa obywateli, zarówno w wymiarze krajowym, jak i w zakresie regionalnym czy lokalnym, jest połączenie wysiłków i wzajemne wspieranie swych działań przez różne instytucje państwowe, odpowiedzialne za ochronę obywateli.

Celem instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego jest zapobieganie wszystkiemu, co mieści w sobie pojęcie zagrożenie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, przy wykorzystaniu uprawnień, które zostały im nadane.

³⁰ *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 118.

³¹ *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane...*, s. 69.

³² W. Kotowski, *Ustawa o Policji...*, s. 46.

W tym zakresie szczególne zadania przypadają organom zapewniania bezpieczeństwa publicznego, które z uwagi na swoje kompetencje, możliwości oraz zasięg działania stanowić powinny jeden z głównych filarów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Instytucje bezpieczeństwa publicznego realizują również zarządzanie kryzysowe, rozumiane jako zespół przedsięwzięć organizacyjnych, logistycznych i finansowych, których celem jest zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, zapewnienie sprawności struktur decyzyjnych na wszystkich szczeblach zarządzania, ciągłej gotowości sił i środków do podjęcia działań, sprawnego reagowania oraz likwidacji skutków zaistniałej sytuacji jest istotnym elementem w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarządzenie kryzysowe powinno w szczególności:

- 1) zapobiegać, tj. eliminować lub redukować prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia;
- 2) reagować, tj. realizować zadania ochronne, w tym dostarczać pomocy poszkodowanym oraz ograniczać zniszczenia i straty;
- 3) sprawnie odbudowywać po danym kryzysie, tj. realizować przedsięwzięcia zmierzające do przywrócenia stanu przed kryzysem³³.

Sytuacja kryzysowa jest to zwykle zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, w ramach których może powstać nieprzewidywalna i gwałtowna zmiana w środowisku społecznym, ekonomicznym i politycznym, zmieniając wzajemne stosunki jednostki, układ w państwie czy w systemie politycznym oraz w stosunkach społecznych. Rezultatem tych zmian może być jakościowo nowy układ lub nowa struktura i funkcja w układzie istniejącym, w konsekwencji należy uznać, że zarządzanie kryzysowe jest istotnym elementem bezpieczeństwa wewnętrznego.

Jeśli chodzi o perspektywy poprawy bezpieczeństwa publicznego wspólnie należy wskazać, że obok zdefiniowanych już zagrożeń bezpieczeństwa, pojawiają się nowe formy terroryzmu³⁴.

Z tego względu konieczna jest ściślejsza współpraca poszczególnych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne. W tym zakresie podejmowane są działania, takie jak:

- wymiana informacji o zagrożeniach;
- działania operacyjnych;
- wsparcie osobowe i techniczne;
- pomoc logistyczna;
- szkolenie i doskonalenie zawodowe;
- działalność naukowo-badawcza.

Zgodnie ze „Strategią Rozwoju Bezpieczeństwa Narodowego RP do 2022 roku” poprawa bezpieczeństwa, w tym publicznego, jest zawarta w kilku ce-

³³ M. Jabłonowski, L. Smolak, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Pułtusk 2007, s. 18.

³⁴ J. Surma, *Znaczenie analiz sieci społecznych online dla bezpieczeństwa narodowego*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2016, nr 4, s. 92.

lach, takich jak: kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym, umocnienie zdolności państwa do obrony, tworzenie warunków do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, rozwój odporności na zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, zwiększenie integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa. Z kolei zgodnie ze „Strategią na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)” poprawa bezpieczeństwa ma nastąpić poprzez:

- zwiększenie skuteczności państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości (zwalczanie przestępczości gospodarczej i ograniczanie szarej strefy oraz przeciwdziałanie i podejmowanie działań antykorupcyjnych, poprawa bezpieczeństwa na szlakach komunikacyjnych, reagowanie i przeciwdziałanie na ataki na systemy informatyczne, ograniczanie przestępczości pospolitej, m.in. poprzez odczuwalną obecność Policji zarówno w dużych aglomeracjach, jak i mniejszych miejscowościach, zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, m.in. poprzez zapewnienie skutecznej i szybkiej reakcji Policji i innych służb na zgłoszenia, przygotowanie do reagowania na zagrożenia terrorystyczne, ograniczanie przestępczości narkotykowej, odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw);
- poprawa ochrony ludności przed skutkami zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego (zwiększenie skuteczności przygotowania, przeciwdziałania i reagowania w sytuacjach zagrożeń, a przede wszystkim poprawa efektywności zarządzania kryzysowego, sprecyzowanie zasad i sposobu realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie integracji ratownictwa i pomocy humanitarnej, doskonalenie wiedzy, umiejętności i kompetencji ratowników);
- uszczelnienie granic, a przez to kontrola migracji (wzmocnienie Straży Granicznej i innych instytucji odpowiedzialnych za wjazd i pobyt cudzoziemców na terytorium Polski oraz za zwalczanie przestępstw z ich udziałem, poprawa skuteczności wykorzystywania instrumentów polityki wizowej do zapobiegania nielegalnej imigracji, ograniczanie kanałów nielegalnej imigracji poprzez dokonanie zmian w systemie prawnym oraz zwiększenie skuteczności wykrywania i karanie podmiotów które ułatwiają nielegalną imigrację, wzmocnienie kontroli dokonywanej w trakcie postępowań administracyjnych z zakresu legalności pobytu cudzoziemców, zwiększenie skuteczności organów ścigania m.in. poprzez ich doposażenie w niezbędny sprzęt oraz nadanie uprawnień w ramach obowiązującego w Polsce prawa dające możliwość bezpośredniego monitorowania przepływów finansowych domniemyanych sprawców zaangażowanych w proceder przestępczy).

Perspektywy poprawy bezpieczeństwa publicznego to również współdziałanie polskich organów bezpieczeństwa wewnętrznego, w zakresie określonym odpowiednimi przepisami, z organami ścigania z innych krajów oraz międzyna-

rodowymi organami powołanymi do zwalczania szeroko pojętej przestępczości. Nie ma bowiem wątpliwości, że poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego stanowią przestępstwa międzynarodowe (nielegalny handel narkotykami, handel substancjami nuklearnymi i radioaktywnymi, przemyt nielegalnych imigrantów, handel ludźmi, fałszowanie pieniędzy i środków płatniczych oraz pranie pieniędzy pozostające w związku z tymi rodzajami przestępczości lub ich poszczególnymi przejawami, jak również przestępstwa powiązane z tymi rodzajami przestępczości, tzn. przestępstwa mające na celu uzyskanie środków służących do popełniania wymienionych przestępstw, ułatwienie lub dokonanie takich czynów oraz uniknięcie kar za nie).

Bibliografia

- Balcerowicz B., *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997.
- Biała księga bezpieczeństwa narodowego*, red. S. Koziej, Warszawa 2013.
- Białoskórski R., *Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa XXI wieku*, Warszawa 2010.
- Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materaska-Sosnowska, Warszawa 2009.
- Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, red. A. Ciupiński, K. Malak, Warszawa 2004.
- Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.
- Dawidczyk A., Gryz J., Koziej S., *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem*, Łódź 2006.
- Dębski S., Górka-Winter B., *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003.
- Drabik K., Szostek I., Kitler W., *System bezpieczeństwa narodowego RP. Wybrane problemy*, Warszawa 2014.
- Jakubczak R., Skrabacz A., *Społeczeństwo w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku*, Siedlce 2009.
- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
- Hołyst B., *Terroryzm*, Tom II, Warszawa 2010.
- Jabłonowski M., Smolak L., *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Pułtusk 2007.
- Katastrofy naturalne i cywilizacyjne. Terroryzm współczesny. Aspekty polityczne, społeczne i ekonomiczne*, red. M. Żuber, Wrocław 2009.
- Koziej S., *Strategiczne problemy bezpieczeństwa globalnego i euroatlantyckiego*, Warszawa 2005.
- Lidwa W., Krzeszowski W., Więcek W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010.
- Lis W., *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe*, Lublin 2014.

- Nowak E., Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.
- Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, red. R. Jakubczak, Warszawa 2004.
- Pokruszyński W., *Uwarunkowania współczesnego bezpieczeństwa międzynarodowego*, Szczytno 2006.
- Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
- Wojciechowski S., Wejkszner A., *Kluczowe determinanty bezpieczeństwa Polski na początku XXI wieku*, Warszawa 2013.
- Wrzosek M., *Zagrożenia bezpieczeństwa Polski. Teoria i praktyka*, „Bellona” 2013, nr 2.
- Wrzosek M., *Zagrożenia militarne a bezpieczeństwo Europy*, „Bellona” 2012, nr 4.
- Włodarczyk M., Marjański A., *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe. Uwarunkowania XXI wieku*, Łódź 2010.
- Zawisza J., *Bezpieczeństwo narodowe i porządek publiczny w warunkach globalizacji*, Słupsk 2011.
- Zieliński M., Miler A., *Funkcjonowanie struktur państwowych jako czynnik stabilizacji bezpieczeństwa*, „Bellona” 2012, nr 3.
- Żurawski vel Grajewski P., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, Warszawa 2012.

The policy of improving public safety after 1989

Summary

The task of the state is to ensure the safety of its citizens. There are external and internal problems in the environment. This applies in particular to natural disasters, social threats, as well as military and terrorist threats. Security arises as a result of specific state activities and is a process that changes over time. After 1989, in Poland, the state and local self-government authorities operate in the field of public safety protection on the basis of specific legal norms.

Keywords: public safety, territorial self-government, security policy, 1989, threats.