

# **Z PROBLEMÓW bezpieczeństwa**



**Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna  
„POMERANIA” z siedzibą w Chojnicach**

# **Z PROBLEMÓW bezpieczeństwa**

**Policja a zagrożenia globalne**

**Redakcja naukowa  
Andrzej Misiuk  
Janusz Gierszewski**

**Zeszyt Naukowy nr 1/2010**

**Chojnice 2010**

W SERII „BIBLIOTEKA PWSH POMERANIA”

*Redaktor wydawnictw PWSH „Pomerania”*

Mariusz Brunka

*Recenzent*

prof. dr hab. Adam Gwiazda

*Projekt okładki*

Bogdan Zieliński

*Korekta*

Zespół

© Copyright by Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna „Pomerania”

*Wydawca*

Przedsiębiorstwo Marketingowe LOGO na zlecenie  
Powszechniej Wyższej Szkoły Humanistycznej „Pomerania”  
ul. Przemysłowa 4, 89-600 Chojnice  
pomerania@chojnice.edu.pl

ISBN 978-83-62097-06-7

Skład i przygotowanie do druku: PM LOGO (52) 340 18 52  
Druk: MAKTECH (52) 327 15 77

Nakład 300 egz.  
Ark. wyd. 6,9

## Spis treści

Andrzej Misiuk: <i>Wstęp</i> .....	7
Arkadiusz Letkiewicz: <i>Rola Europolu w systemie bezpieczeństwa Unii Europejskiej</i> .....	11
Andrzej Misiuk: <i>Nowa filozofia działania Policji. Czas na zmiany</i> .....	22
Bolesław Grzegorz Stanejko, <i>Proces kształtowania się komercyjnego rynku ochrony w Polsce</i> .....	32
Krzysztof Liedel: <i>Policja i służby specjalne jako elementy proaktywnego przeciwdziałania terroryzmowi</i> .....	54
Janusz Gierszewski: <i>Policja w walce z terroryzmem</i> .....	62
Mariusz Brunka: <i>Władztwo zakładowe w służbie bezpieczeństwa i porządku publicznego</i> .....	97
Noty o autorach .....	112



**Andrzej Misiuk**

## **Wstęp**

Na początku było „Słowo”<sup>1</sup>, później mieliśmy do czynienia z przemocą, zbrodnią czy terrorem. Już w Starym Testamencie mamy bez liku przykładów łamania obowiązujących zasad i praw, grabieży, morderstw i nieprawości. Niezbędne było rygorystyczne prawo i instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo, gdyż jak mawiał Celsus Młodszy: *prawo jest nauką o tym co dobre i sprawiedliwe*. Natomiast według Henry Louisa Menchena – *większość ludzi pragnie bardziej bezpieczeństwa niż wolności*.

Na przestrzeni wieków rola instytucji policyjnych zmieniała się w zależności od oczekiwań wobec administracji państwowej. Pierwotną funkcją administracji było realizowanie zadań reglamentacyjno-policyjnych. W pierwszej połowie XX wieku została wydzielona funkcja socjalna, a następnie organizatorsko-gospodarcza. Generalnie większość zadań administracji spraw wewnętrznych mieści się w zakresie funkcji reglamentacyjno-policyjnej, dotyczy to między innymi spraw ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zakres pojęcia „policja” zmieniał się również wraz z panującymi poglądami na istotę państwa oraz stosunek państwa do obywatela. Początkowo obejmował ogół działalności państwowej oraz wszystkie dziedziny życia religijnego, politycznego i prywatnego. Aż do przełomu XVIII i XIX wieku w zakresie pojęcia „policja” mieściła się nie tylko działalność związana z utrzymywaniem bezpieczeństwa, lecz także sprawy finansowe, wymiar sprawiedliwości i wojsko. Kompetencje przyznawane policji odnosiły się zatem do wszystkich zadań publicznych. O ile, na przykład, w Rzeszy Niemieckiej w XV i XVI wieku chodziło jeszcze o „państwo”, które swoje zadania upatrywało głównie w zapewnieniu pokoju, prawa i porządku, o tyle w XVII i XVIII wieku, pod wpływem absolutyzmu, rozwinęło się właściwie „państwo policyjne”. Dysponowało ono biurokratycznym aparatem administracyjnym, który zastrzegał sobie prawo nieograniczonej ingerencji w sferę prywatności poddanych, przede wszystkim w zakresie własności i wolności,

---

<sup>1</sup> *Ewangelia według Jana*, [w:] *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, oprac. zespół pod red. ks. M. Petera i ks. M. Wolniewicza, Warszawa 2009.

w celu ochrony porządku publicznego. Rozwój instytucji państwa, który nastąpił w okresie absolutyzmu, nadał jednak powstającej policji znaczenie bliskie współczesnemu, a policja rozumiana jako suwerenny organ przymusu do realizacji funkcji publicznych uwarunkowała istnienie państwa. W XVIII wieku pod pojęciem „policji” zaczęto rozumieć rodzaj instytucji, jak to zresztą jest obecnie. Termin „policja” oznaczał określoną władzę i jej funkcjonariuszy, którzy nosili tytuły służbowe, takie jak „dyrektor policji”, „komisarz policji” czy „policjant liniowy”, ale w żadnym wypadku ich kompetencje nie obejmowały całości spraw administracji wewnętrznej. Mieli się zajmować wyłącznie sprawami bezpieczeństwa. Po raz pierwszy nastąpiło więc rozróżnienie między policją w sensie materialnym (traktowaną jako całość administracji spraw wewnętrznych) a policją w sensie instytucjonalnym (jako specyficzny organ władzy).

W miarę uniezależniania się obywatela od państwa pod wpływem myśli liberalizmu zawężał się zakres pojęcia „policja” i sprowadzał do określania zapobiegania wszelkim niebezpieczeństwom wynikającym z konfliktów międzyludzkich i ograniczania sfery naturalnej swobody działania obywatela ze względu na dobro państwa. W państwie liberalnym działalność policyjna miała charakter zapobiegawczy (tzw. policja negatywna). Działalność popierania interesów społeczeństwa (tzw. policja dobrobytu – *wohlfartpolizei*), z zastosowaniem przymusu zesłała na dalszy plan. Poza tym w ramach kształtującego się państwa prawnego, żadne działanie policyjne nie było już swobodne, wymagało specjalnego upoważnienia ustawowego. Po ukształtowaniu się pojęcia „policji” jako instytucji, w XIX wieku rozwinęło się stopniowo węższe pojmowanie policji jako podmiotu do zwalczania zagrożeń. Było to następstwem tworzenia się liberalnego państwa konstytucyjnego i prawnego, w którym cała władza państwowa jest podporządkowana wiążącej mocy prawa. Ustawy regulowały różnorodne kompetencje administracyjne, policji pozostało zwalczanie zagrożeń, co ograniczało zakres jej władzy w państwie. Świadczy o tym pruska ustawa o administracji policyjnej z 1 lipca 1831 roku, która stanowiła: „Władze policyjne mają obowiązek dokonywania w ustanowionym dla nich zakresie niezbędnych przedsięwzięć w ramach obowiązujących ustaw w celu zapobiegania zagrożeniom zarówno powszechnym, jak też jednostkowym, które naruszają bezpieczeństwo lub porządek publiczny”.

W drugiej połowie XX wieku w państwach totalitarnych: faszystowskich i komunistycznych, działalność instytucji policyjnych nabrała specyficznego charakteru. Ograniczono ich funkcję do ochrony pozycji hegemonistycznej rządzącej partii politycznej. Rola policji ogromnie wzrosła, stała się główną podporą systemu polityczno-ustrojowego.

Współczesny świat nie jest pozbawiony odczuwanych i realnych zagrożeń, których genezy należy upatrywać w napięciach politycznych, ekonomicznych, nacjonalizmie, antagonizmach etnicznych i religijnych. Sprzeczność i zróżnicowanie interesów generuje niebezpieczeństwa o wielorakim charakterze: od kon-



fliktów zbrojnych i zamachów terrorystycznych do przestępczości pospolitej i zorganizowanej, ekscesów chuligańskich, infekowania systemów informatycznych czy korupcji. Oprócz niebezpieczeństw wywoływanych postawą i działalnością człowieka, niebagatelnego znaczenia dla bezpieczeństwa nabierają też kataklizmy naturalne. Proces globalizacji powoduje, że również zagrożenia o charakterze międzynarodowym szybko stają się czynnikiem destabilizującym bezpieczeństwo krajowe bądź lokalne.

W związku z tym wyspecjalizowane instytucje państwowe powinny być przygotowane, aby zapobiegać tego rodzaju zagrożeniom, a w razie ich zaistnienia – podjąć działania prewencyjne i represyjne. Jedną z podstawowych potrzeb ludzkich jest poczucie bezpieczeństwa osobistego, dlatego też pierwotną funkcją administracji państwowej była funkcja reglamentacyjno-policyjna. Już u zarania instytucji państwa można odnaleźć pierwowzory współczesnej administracji, zajmującej się ochroną porządku i ładu publicznego. Służby porządkowe przeszły długą drogę ewolucji – od podmiotów o bardzo szerokim zakresie działania do bardzo wyspecjalizowanych. Współczesne państwa dysponują rozbudowaną administracją publiczną, która w dużej części wykonuje zadania z zakresu ochrony porządku i bezpieczeństwa obywateli, ale również chroni obowiązujący porządek prawny i konstytucyjny oraz zabezpiecza przed zagrożeniami zewnętrznymi. Nie należy zapominać, iż Polska, będąc od 1 maja 2004 roku pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, bierze udział w pracach struktur europejskich odpowiedzialnych za wewnętrzne bezpieczeństwo w Europie. Polska Policja jest m.in. członkiem Europolu.

Przekazywany do rąk czytelnikowi zbiór artykułów i referatów dotyczy zagadnień związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa. Część z nich była przedmiotem dyskusji panelowej na I Ogólnopolskim Kongresie Politologii, który odbył się we wrześniu 2009 roku w Warszawie, poświęconej roli policji w czasach globalizacji zagrożeń.

Od kilku lat można podejmować studia wyższe na kierunku „bezpieczeństwo wewnętrzne”. W naszym kraju w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego pracuje obecnie prawie 400 tysięcy pracowników, od większości z nich wymagane jest wyższe wykształcenie. Takie instytucje jak Policja, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Państwowa Straż Pożarna proponują dobre wynagrodzenie, stabilne zatrudnienie, a przede wszystkim tzw. emeryturę mundurową (wystarczy przepracować 15 lat). Uzyskane wykształcenie stwarza warunki pracy w administracji rządowej i samorządowej, gdzie występuje chroniczny brak urzędników w obszarze zarządzania bezpieczeństwem kryzysowym. W trakcie studiów oprócz wiedzy teoretycznej można nabyć umiejętności i kwalifikacje niezbędne w służbach mundurowych i specjalnych (strzelanie, stosowanie środków przymusu, techniki walki i samoobrony). Można uzyskać także dodatkowe umiejętności i kwalifikacje poświadczane urzę-

dowymi certyfikatami (instruktora strzelania, licencję I i II stopnia ochrony mienia i osób, detektywa, nurka, negocjatora itd.).

Innym wyzwaniem są badania naukowe w tym obszarze. Od kilku lat minister do spraw nauki ogłasza konkursy na granty w ramach badań rozwojowych, które cieszą się dużym zainteresowaniem naukowców z największych ośrodków badawczych i akademickich. Rozpoczęto prace nad wyodrębnieniem w ramach nauk wojskowych nowej dyscypliny naukowej – bezpieczeństwa.

W związku z tym można mieć nadzieję, że oddawany do rąk czytelników zbiór artykułów zawierających refleksje na temat bezpieczeństwa znawców problematyki będzie miał istotny wpływ na kierunek przyszłych prac naukowo-badawczych.

**Arkadiusz Letkiewicz**

## **Rola Europolu w systemie bezpieczeństwa Unii Europejskiej**

### **Wstęp**

Rozwój techniki, technologii i zacieśniające się więzy współpracy między państwami sprawiły, że żyjemy obecnie w zglobalizowanym świecie. Zjawiska pozytywne, podobnie jak i negatywne, rozprzestrzeniają się szybko po całym globie ziemskim. Nie zna granic przepływ informacji, swobodnie przemieszcza się kapitał, na skalę globalną odbywa się także handel, przy czym na obrzeżach legalnego rynku pojawiły się zorganizowane grupy przestępcze, dla których granice państwowe również nie stanowią żadnej przeszkody. Dzięki nowoczesnej technice i ogromnym pieniądzom, uzyskanym głównie z nielegalnego handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, nielegalnego handlu bronią, podrabiania towarów i piractwa, grupy te są w stanie uprawiać swój nielegalny proceder na całym świecie.

Ustanowienie wspólnego rynku i realizacja unijnych swobód (swobodny przepływ osób, usług, towarów i kapitału), kolejne rozszerzenia Unii Europejskiej i likwidacja kontroli na granicach – oprócz oczekiwanych, pozytywnych skutków – stworzyły w sposób niezamierzony dogodne warunki i otworzyły ogromny rynek dla działania wszelkiego rodzaju grup i organizacji przestępczych. Walka z tego typu zagrożeniami wymagała także europejskiej odpowiedzi. I właśnie w tym celu państwa członkowskie Unii Europejskiej powołały Europol.

### **Geneza Europolu**

Ponieważ organizacje przestępcze nie respektują państwowych granic i obejmują swą działalnością cały kontynent, państwa członkowskie UE doszły do wniosku, że europejska policja powinna posiadać możliwość walki z nimi w tej samej przestrzeni. Już w Traktacie z Maastricht (1992) powołano organizację o nazwie: Jednostka ds. Narkotyków (European Drugs Unit – EDU), której podstawowym zadaniem było wspieranie państw członkowskich w ich walce z nielegalnym obrotem narkotykami i praniem brudnych pieniędzy. W lipcu 1999 roku EDU

przekształciło się ostatecznie w Europejskie Biuro Policji (Europol), a jego kompetencje, obok działań antynarkotykowych, objęły zwalczanie różnych rodzajów przestępczości, a szczególnie przestępczości zorganizowanej. Polska przystąpiła do Europolu 1 listopada 2004 roku.

Europol został powołany do ochrony porządku prawnego państw członkowskich UE. Zajmuje się wywiadem kryminalnym, wspiera państwa w walce z terroryzmem, fałszerstwem pieniędzy i innych środków płatniczych, z nielegalnym handlem ludźmi i pojazdami mechanicznymi, zwalczaniem „prania brudnych pieniędzy” czy też nielegalnej emigracji.

## Skuteczność Europolu

Pierwszy poważny sukces organizacja ta odniosła tuż przed wprowadzeniem w obieg nowej europejskiej waluty (euro), w styczniu 2002 roku. Agenci Europolu uratowali rynek przed zalewem fałszywej waluty, którą planowały wypuścić gangi bałkańskie. A w grudniu 2005 roku, na Węgrzech, Europol udaremnił identyczne działania węgierskich fałszerzy banknotów. Jedną z największych akcji przy udziale Europolu, tzw. operacja „Pachtou”, przyczyniła się do licznych aresztowań osób zajmujących się nielegalną emigracją. Europol walczy także z nielegalnym handlem narkotykami, handlem ludźmi oraz pornografią dziecięcą. W 2005 roku w 13 krajach europejskich, w tym w Polsce, Europol przeprowadził operację o kryptonimie „Icebreaker” skierowaną przeciwko pedofilom. Policjanci przeszukali 150 domów i mieszkań osób podejrzanych o związki z pornografią dziecięcą i aresztowali 20 osób. Efektem działań prowadzonych w ramach tej akcji przez 14 komend wojewódzkich policji w Polsce było m.in. zabezpieczenie korespondencji mailowej o charakterze pedofilskim w kilku firmach prywatnych i kawiarenkach internetowych. W roku 2002 policja europejska zlikwidowała z kolei szajkę zajmującą się produkcją i dystrybucją w Internecie pornografii dziecięcej w Belgii, Niemczech, Włoszech, Hiszpanii, Holandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. W tym samym roku dzięki Europolowi została także rozbita (operacja „Girasole” – Słonecznik), międzynarodowa siatka handlująca kobietami. Jej „specjalnością” było przerzucanie, w celach prostytucji, do Europy Zachodniej kobiet z Europy Wschodniej, głównie Ukrainy.

## Funkcjonowanie Europolu

Europol wspiera instytucje egzekwujące prawo we wszystkich państwach członkowskich UE poprzez gromadzenie i analizowanie informacji oraz danych wywiadowczych, zwłaszcza o osobach, które są (lub istnieje podejrzenie, że są) członkami organizacji przestępczych, mających zasięg międzynarodowy. Informacje te pozyskiwane są z różnych źródeł, w tym policyjnych, jakimi dysponuje UE oraz organizacji zwalczających przestępczość na skalę międzynarodową, jak np. Interpol.

Europol jest finansowany przez państwa członkowskie UE proporcjonalnie do ich zamożności. Europejskie Biuro Policji mieści się w Holandii, w Hadze i zatrudnia około 490 pracowników oraz 80 oficerów łącznikowych, którzy reprezentują różne instytucje porządku publicznego (policja, służby celne, żandarmeria wojskowa, służby imigracyjne itp.). Ta pozornie skromna, jak na 25 państw UE, wielkość agencji wynika z faktu, iż ma ona stały kontakt z setkami organizacji zajmujących się egzekwowaniem prawa, z których każda ma swoją komórkę wspierającą Europol. Europol nie dysponuje żadnymi siłami wykonawczo-policyjnymi, a jedynie wspomaga odpowiednie instytucje w państwach członkowskich UE. Oznacza to, że funkcjonariusze Europolu nie są uprawnieni do prowadzenia śledztw czy dokonywania aresztowań poza granicami swoich państw. Europol nie zastępuje policji narodowych, lecz jedynie wspiera je za pomocą wymiany informacji, prac analitycznych i szkoleń.

### **Zakres działania Europolu**

- Nielegalny obrót narkotykami
- Nielegalna migracja
- Handel ludźmi, łącznie z pornografią dziecięcą
- Nielegalny obrót pojazdami motorowymi
- Falszowanie pieniędzy i innych środków płatniczych
- Nielegalny obrót substancjami radioaktywnymi i nuklearnymi
- Terroryzm
- Pranie pieniędzy pochodzących z ww. kategorii działalności przestępczej

Inne priorytety Europolu obejmują przestępstwa przeciwko osobom, przestępczość finansową i cyberprzestępczość. Taka sytuacja ma miejsce wówczas, gdy w grę wchodzi struktura przestępczości zorganizowanej i chodzi o dwa lub więcej państw członkowskich.

Europol udziela wsparcia poprzez:

- ułatwienie wymiany informacji między państwami członkowskimi za pośrednictwem oficerów łącznikowych oddelegowanych do Europolu jako przedstawicieli krajowych organów egzekwowania prawa;
- udostępnianie analizy operacyjnej, jako wsparcia w działaniach;
- sporządzanie sprawozdań strategicznych (np. oceny zagrożenia) i analizy przestępczości na podstawie informacji i danych wywiadowczych dostarczanych przez państwa członkowskie i strony trzecie;
- dostarczanie wiedzy fachowej i wsparcia technicznego w zakresie śledztw i operacji przeprowadzanych w UE, pod nadzorem i w ramach prawnej odpowiedzialności zainteresowanych państw członkowskich.

Europol również propaguje aktywnie ideę stałej analizy przestępczości i harmonizację technik śledczych w państwach członkowskich.

## Zarządzanie informacjami przez Europol

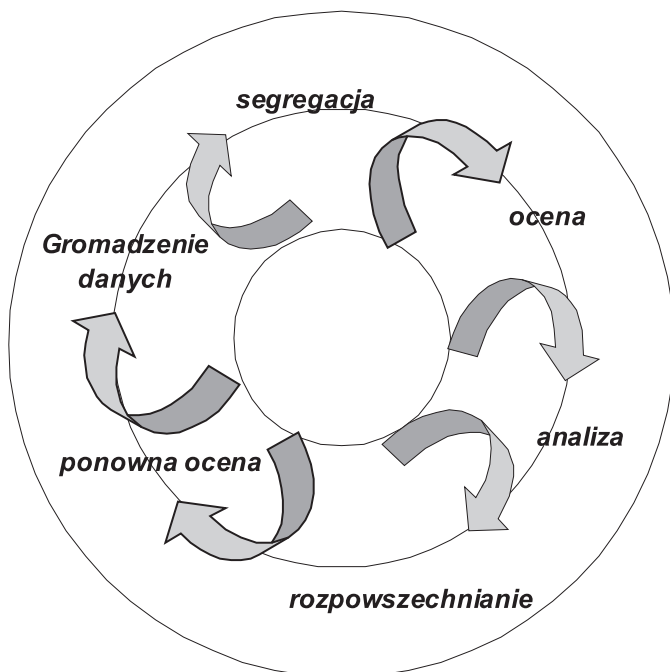
W walce z przestępczością zorganizowaną oraz terroryzmem bardzo ważną rolę odgrywa informacja. Europol dużą wagę przywiązuje do systemu zarządzania informacjami, dlatego stworzono Model Zarządzania Informacjami, który opisuje zasady przepływu informacji na poziomie organizacji. Model ten został opracowany przy współpracy wszystkich państw członkowskich oraz uzgodniony przez szefów jednostek krajowych Europolu. Definiuje on praktyczne aspekty zarządzania informacjami i ich wymiany między Europolem a jego partnerami. Gwarantuje również ścisłe przestrzeganie przepisów dotyczących bezpieczeństwa danych.

W ramach Europolu powołano do życia Komitet ds. Zarządzania Informacjami Strategicznymi (SIM) będący horyzontalną grupą roboczą, w skład której wchodzi urzędnicy wyższego szczebla w Europolu z uprawnieniami w zakresie zarządzania informacjami (IM). Komitet stanowi centrum koordynacji w odniesieniu do informacji i pytań w zakresie zarządzania informacjami, który wspiera zarządzanie informacjami w Europolu od strony operacyjnej. Godzi ograniczenia w zakresie technologii i polityki oraz zaleca działania, które mają zaspokajać potrzeby organizacyjne w zakresie zarządzania informacjami. Praca operacyjna w Europolu zapewnia najbardziej wartościowe wykorzystanie informacji dostarczonych przez państwa członkowskie dzięki wykorzystaniu cyklu zarządzania informacjami. Cykl ten obejmuje proces gromadzenia informacji, ich ocenę, zestawiania, analizy, a następnie rozpowszechnianie ulepszonych produktu (informacji) przeznaczonego do wykorzystania do potrzeb śledczych na terenie państw członkowskich. Bardziej zasobne informacje są kluczem do określenia przyszłego rozmieszczenia i ukierunkowania zasobów w walce z poważną przestępczością zorganizowaną.

Jedną z głównych korzyści wynikających z obsługi informacji jest możliwość określenia priorytetów pracy. Dobrze zdefiniowany proces przepływu informacji ułatwia wszystkie działania, począwszy od gromadzenia danych, aż po produkt Europolu wymagany przez użytkownika końcowego. Wszystkie kroki w procesie zarządzania informacjami ułatwiają rozdzielanie zadań i koordynację na wszystkich poziomach. Przepływ informacji pomiędzy państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a Europolem odbywa się właśnie za pośrednictwem Systemu Wymiany Informacji. Podobnie wygląda ten problem w relacji państwa członkowskie i Europol a państwa spoza UE i międzynarodowe instytucje. Proces zarządzania informacjami musi być traktowany jako proces toczący się, który należy dostosowywać do nowych wyzwań i zmieniającego się środowiska. Wszyscy partnerzy Europolu są zachęceni do dalszego dostarczania informacji.

Zarządzanie informacjami to proces oparty na danych źródłowych, które mogą dotyczyć przestępstwa, sprawców, osoby podejrzanej itp. Zarządzanie informacjami ma na celu uszczegółowianie podstawowych informacji, co dostar-

cza dodatkowej wiedzy na temat działań przestępców. Właściwe zarządzanie informacjami daje jaśniejszy obraz sytuacji, który jest zwykle nieznany władzom prowadzącym dochodzenie, a który ma na celu zwiększenie wysiłków funkcjonariuszy śledczych i organów ścigania. Wynik, na uzyskaniu którego koncentrowane są wysiłki, to „informacje stanowiące podstawę do podjęcia działań”.



Rys. 1. Proces zarządzania informacjami

Źródło: [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu)

Jak widać na przedstawionym rysunku nr 1, dane źródłowe są oceniane i porównywane z innymi informacjami uzyskanymi z różnych źródeł. Następnie informacje mogą być sprawdzone i przeanalizowane w celu ustalenia pewnych prawidłowości i tendencji w działalności przestępczej i na koniec przekazane państwu członkowskiemu lub państwom członkowskim, których one dotyczą. Bezpieczeństwo informacji i danych przekazywanych do Europolu jest priorytetem, dlatego też Europol stoi na stanowisku, że wszystkie dane powinny być ocenione i oznakowane kodem, zanim zostaną przesłane do Europolu. Produkt rozpowszechniany przez Europol w odpowiednich państwach członkowskich również będzie odpowiednio zakodowany. Europol korzysta z systemu oceny tzw. 4x4, który stanowi integralną część przepisów dotyczących analizy, jak również umów operacyjnych, które Europol podpisał ze stronami trzecimi.

		OCENA ŹRÓDŁA				
		A	B	C	X	
		gdy nie ma wątpliwości co do autentyczności, wiarygodności i rzetelności źródła lub jeśli informacje pochodzą ze źródła, które w przeszłości okazało się we wszystkich przypadkach rzetelne	źródło, z którego otrzymane informacje okazały się w większości przypadków rzetelne	źródło, z którego otrzymane informacje okazały się w większości przypadków nierzetelne	rzetelności źródła nie można ocenić	
OCENA INFORMACJI	1	informacje, których dokładność <b>nie budzi żadnych wątpliwości</b>	A1	B1	C1	X1
	2	informacje <b>znane bezpośrednio informatorowi</b> , ale nieznanie bezpośrednio urzędnikowi, który przekazuje je dalej	A2	B2	C2	X2
	3	informacje nieznanie bezpośrednio informatorowi, ale <b>potwierdzone</b> innymi, już zarejestrowanymi informacjami	A3	B3	C3	X3
	4	informacje, które <b>nie są znane bezpośrednio informatorowi i których nie można potwierdzić</b>	A4	B4	C4	X4

Rys. 2. Kody oceny stosowane przy wymianie informacji za pośrednictwem Europolu

Źródło: [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu)

Ochrona danych ma na celu zapewnienie ochrony osobie, której dane są przetwarzane. Zwykle uzyskuje się to poprzez połączenie praw osoby, której dane dotyczą, z ograniczeniami nałożonymi na tych, którzy te dane przetwarzają. Ochrona danych wewnątrz Europolu polega na stworzeniu ram obsługi danych, które zapewniają odpowiednią ochronę interesów osoby, której dane w związku z egzekwowaniem prawa są przetwarzane. Poziom ochrony informacji Europolu określony jest znormalizowanym formatem, który wskazuje środki ochronne, jakie należy zastosować w kontekście danej informacji.

Pod tym względem można wyróżnić trzy typy informacji:

- Informacja publiczna (Europolu) – informacja, która jest oznaczona, lub która jest łatwo rozpoznawalna, jako informacja publiczna. Decyzja o nadaniu informacji statusu informacji publicznej może zostać podjęta tylko przez szefa jednostki lub wydziału Europolu, skąd informacja ta pochodzi;
- Informacje BPL Europolu – informacje objęte podstawowym poziomem ochrony;
- Informacje niejawne Europolu – informacje podlegające szczególnym zabezpieczeniom i oznakowane jednym z poziomów klasyfikacji.



## Poziomy klasyfikacji Europolu

- Europol Zastrzeżone – Poziom ten dotyczy informacji i materiałów, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby być szkodliwe dla interesów Europolu bądź jednego lub kilku państw członkowskich
- Europol Poufne – Poziom dotyczy informacji i materiałów, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby poważnie zaszkodzić podstawowym interesom Europolu bądź jednego lub kilku państw członkowskich
- Europol Tajne – Poziom ten dotyczy informacji i materiałów, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby poważnie zaszkodzić podstawowym interesom Europolu bądź jednego lub kilku państw członkowskich
- Europol Ścisłe Tajne – Poziom ten dotyczy informacji i materiałów, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby spowodować szczególnie poważne naruszenie podstawowych interesów Europolu bądź jednego lub kilku państw członkowskich.

W każdym państwie członkowskim została ustanowiona tabela równoważności z poziomami klasyfikacji Europolu. Istnieją również tabele równoważności dla stron trzecich, które mają umowę o współpracy z Europolem. Informacje, które są objęte podstawowym poziomem ochrony oraz te, którym nie został przypisany poziom bezpieczeństwa, zostają oznaczone jako „Europol nieujawnione nie do publicznego upowszechniania”.

Szczególną wagę przywiązuje się do obsługi informacji zakwalifikowanych, jako „Europol Poufne” i znajdujących się na wyższych szczeblach tajności.

## Analiza strategiczna

Ocena zagrożenia przestępczością zorganizowaną w UE (OCTA) jest jednym z podstawowych produktów Europolu. Jak sama nazwa wskazuje, polega ona na sporządzeniu oceny zagrożenia w kontekście bieżących i oczekiwanych nowych tendencji w przestępczości zorganizowanej na terenie UE. Ocena oparta jest na istniejącej wiedzy ogólnej i specjalistycznej. Sporządza się ją, aby umożliwić decydom podjęcie właściwych działań w celu przeciwdziałania przewidywanemu zagrożeniu. OCTA wyznacza nowy sposób myślenia i działania europejskich instytucji i państw członkowskich w przyszłości. Jest to pierwszy krok do zmiany modelu ochrony i porządku publicznego w UE. Ocena zagrożenia zawiera analizę i ocenę charakteru, zakresu i skutków odpowiedzialności karnej (na przykład skutki dla UE wynikające z prania brudnych pieniędzy; skutki dla UE związane z istnieniem karteli narkotykowych w Ameryce Południowej). Ocena ryzyka pozwala identyfikować i analizować te dziedziny życia społecznego, które są lub mogłyby być wykorzystywane w celach przestępczych; ten rodzaj sprawozdania zawiera zalecenia co do potencjalnych środków zaradczych.

Sprawozdanie z ogólnej oceny sytuacji opisuje bieżącą sytuację pod względem przestępczości w ogóle lub w konkretnych obszarach (na przykład sytuacja w UE odnośnie do narkotyków, ilość pranych pieniędzy w UE, sytuacja w UE w odniesieniu do działalności terrorystycznej).

## **Wsparcie operacyjne**

### *Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze (JIT)*

Wspólny zespół dochodzeniowo-śledczy może być powołany na podstawie umowy między dwoma lub więcej państwami członkowskimi, w określonym celu, który zostanie zrealizowany na pożytek zaangażowanych państw, przy ewentualnym udziale stron trzecich i Europolu. Celem takiego zespołu jest wspieranie prowadzonych śledztw i dochodzeń, a nie wpływanie na istniejące środki współpracy międzynarodowych organów ścigania. Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze stanowią prawne i operacyjne rozwiązania ramowe dla śledztw międzynarodowych i wieloagencyjnych, dając oddelegowanym członkom możliwość podjęcia pewnych działań dochodzeniowych i ułatwiając wzajemną pomoc prawną. Działania te mogą zostać podjęte na terytorium któregośkolwiek państwa członkowskiego objętego umową JIT, w zależności od ustawodawstwa krajowego. Członkowie JIT mogą również podejmować działania dochodzeniowe bez konieczności występowania z kolejnymi wnioskami w ramach tradycyjnego systemu wzajemnej pomocy prawnej.

## **Platforma Zarządzania Wiedzą**

Ogólnie przyjmuje się, że skuteczna współpraca transgraniczna jest podstawą dla zwalczania poważnej międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, a zarządzanie wiedzą jest kluczową koncepcją w kontekście tej współpracy. Europol dokłada starań, żeby poprawić zarządzanie wiedzą w UE. Jedną z usług wykorzystywaną w tym celu jest Centrum Zarządzania Wiedzą (KMC) – jest to baza danych, w której zgromadzona jest nietypowa i rzadko wykorzystywana wiedza specjalistyczna dotycząca prowadzenia dochodzenia, na temat np. przestępczości przy użyciu zaawansowanych technologii, ochrony świadków, technik negocjacyjnych i rzetelnych tłumaczy rzadkich języków i dialektów itp. Obecnie Europol zapewnia swojemu personelowi, wszystkim państwom członkowskim i stronom trzecim, które podpisały z nim umowę o współpracy, pośrednie narzędzie wyszukiwania w Centrum Zarządzania Wiedzą. W najbliższym czasie Centrum Zarządzania Wiedzą zostanie zamienione w portal internetowy, który będzie stanowił niepowtarzalną bazę dla organów ścigania państw członkowskich i ich partnerów w szeregu kluczowych obszarów wsparcia operacyjnego, takich jak ochrona świadków, prowadzenie informatorów, dostawy niejawnie kontrolowane, porwa-

nia oraz doradztwo w zakresie taktycznego planowania operacji. Nowa Platforma Zarządzania Wiedzą będzie dostępna bezpośrednio dla organów ścigania na bezpiecznej stronie internetowej.

### **Informacje związane z terroryzmem**

W ramach działań przeciwko terroryzmowi Europol dostarcza państwom członkowskim i stronom trzecim okresowy specjalny biuletyn informacyjny, w którym są zebrane, opracowane i przeanalizowane wszystkie dostępne informacje dotyczące terroryzmu w celu przedstawienia pewnych wydarzeń związanych z tym tematem i stosownej aktualizacji wiedzy właściwych agencji. Głównym produktem w tym obszarze jest roczne „sprawozdanie na temat sytuacji i trendów dotyczących terroryzmu” (TE-SAT).

Jednocześnie w ramach tej działalności Europol stworzył portal elektroniczny „Check the Web”, w którym gromadzone są informacje dotyczące stron internetowych ekstremistów islamskich i oświadczenia organizacji terrorystycznych opublikowane w Internecie, w celu przekazania tych informacji do dyspozycji personelu Europolu i organów ścigania państw członkowskich za pośrednictwem bezpiecznego połączenia z jednostką krajową Europolu.

### **Sprawdzanie informacji w systemie informacyjnym Schengen**

Europol uzyskał dostęp do systemu informacyjnego Schengen (SIS), w którym mogą być zweryfikowane informacje dostarczone Europolowi przez państwa spoza UE i instytucje międzynarodowe, z którymi współpracuje Europol. Usługa ta również jest dostępna dla tych państw członkowskich, które nie mają jeszcze dostępu do SIS.

### **Inne usługi informacyjne**

Europol oferuje inne usługi organom ścigania państw członkowskich i stronom trzecim, takie jak wyszukiwanie w otwartych bazach danych źródłowych i rejestrach handlowych. Państwa członkowskie mają możliwość wyszukiwania różnych konkretnych informacji za pośrednictwem jednostek krajowych i oficerów łącznikowych Europolu.

### **Oficerowie łącznikowi**

Wszystkie państwa członkowskie UE mają w Europolu co najmniej jednego oficera łącznikowego. Oficerowie łącznikowi państw członkowskich reprezentują swój kraj pochodzenia i pozostają odpowiedzialni wobec tego państwa członkowskiego za swoje działania. Strony trzecie (tj. państwa spoza UE i instytucje między-

narodowe) mające umowę o współpracy z Europolem, w zależności od warunków umowy, mogą również mieć swoich oficerów łącznikowych w Europolu. Europol powołał i posiada własnych oficerów łącznikowych w Waszyngtonie (USA) i w siedzibie Interpolu w Lyonie (Francja). Oficerowie łącznikowi państw członkowskich uprawnieni są do wymiany informacji ze swoimi jednostkami krajowymi, Europolem lub innymi państwami członkowskimi. Ponadto są oni uprawnieni do korzystania z różnych systemów komputerowych Europolu, w ramach swoich obowiązków. Oficerowie łącznikowi pomagają przy wymianie informacji między swoimi jednostkami krajowymi a Europolem, w szczególności poprzez:

- dostarczanie Europolowi informacji z delegującej jednostki krajowej;
- przekazywanie informacji z Europolu do delegującej jednostki krajowej;
- współpracę z urzędnikami Europolu poprzez dostarczanie informacji i doradztwo w zakresie analizy informacji dotyczących delegującego państwa członkowskiego.

Urzednicy łącznikowi stron trzecich mają w zasadzie te same zadania i warunki co urzednicy łącznikowi państw członkowskich, z wyjątkiem dostępu do systemów komputerowych Europolu.

## **Jednostki krajowe Europolu**

Jednostki krajowe Europolu (ENU) mieszczą się w każdym państwie członkowskim, a w skład ich personelu wchodzi pracownicy organów ścigania, a także pracownicy cywilni. Jednostka krajowa Europolu jest jedynym organem łącznikowym między Europolem a państwami członkowskimi; wymiana wszystkich informacji następuje za pośrednictwem tej jednostki. Jednostki krajowe mają dostęp do właściwych danych krajowych i do systemu informacyjnego Europolu (IS).

Konwencja o Europolu określa następujące formalne zadania jednostek krajowych:

- przekazywanie z własnej inicjatywy informacji niezbędnych do realizacji zadań Europolu;
- udzielenie Europolowi na jego prośbę informacji lub porad;
- aktualizacja informacji;
- ocena informacji zgodnie z prawem krajowym dla potrzeb właściwych organów i przekazywanie im tego materiału;
- kierowanie do Europolu wniosków o udzielanie porad, przekazywanie informacji i dokonanie analizy;
- wprowadzanie danych do systemów komputerowych;
- zapewnienie zgodności z prawem w przypadku każdej wymiany informacji między jednostkami a Europolem.

## Krajowe punkty kontaktowe

Te same zasady i obowiązki, które dotyczą jednostek krajowych Europolu w państwach członkowskich, dotyczą również jednostek wyznaczonych przez każdą ze stron trzecich jako punkt kontaktowy do utrzymywania łączności z Europolem w celu wymiany informacji w ramach umowy o współpracy. Jednostki te nazywają się Krajowymi Punktami Kontaktowymi (KPK) i działają jako krajowe jednostki Europolu z wyjątkiem braku dostępu do systemu informacyjnego Europolu. Mogą one być połączone z Europolem specjalistycznymi liniami telefonicznymi wyposażonymi w urządzenia kodujące w celu podwyższenia stopnia ochrony. Informacje są przekazywane za pośrednictwem stanowiska kontaktowego stron trzecich w Europolu bądź, w przypadku gdy stanowisko kontaktowe nie istnieje, bezpośrednio poprzez Jednostkę Europolu ds. Operacji Zarządzania Informacjami. Jest to jednostka odpowiedzialna za odbiór danych od stron trzecich i przekazywanie danych stronom trzecim. Zapewnia to kontrolowaną i uporządkowaną wymianę informacji między Europolem a państwami spoza UE i współpracującymi międzynarodowymi instytucjami.

## Szkolenia

W ramach podstawowych obowiązków Europolu są również szkolenia dla organów ścigania w państwach członkowskich, a także dla partnerów współpracujących z Europolem. Mogą one być organizowane na wniosek lub z własnej inicjatywy Europolu i dotyczyć jednego lub kilku z poniższych zagadnień:

- cyberprzestępczość;
- prowadzenie informatorów;
- nielegalne laboratoria narkotyków syntetycznych;
- fałszowanie pieniędzy;
- oszustwa związane z płatnościami bezgotówkowymi;
- analiza strategiczna;
- analiza wywiadowcza;
- analiza operacyjna;
- szkolenia w zakresie podnoszenia świadomości.

**Andrzej Misiuk**

## **Nowa filozofia działania Policji Czas na zmiany**

Sytuacja w dziedzinie zagrożeń przestępczością oraz stan porządku i bezpieczeństwa publicznego, a za tym subiektywne poczucie bezpieczeństwa obywateli od kilku lat ewoluują w korzystnym społecznie kierunku. Statystyki to potwierdzają. Od 2004 r. liczba stwierdzonych przez Policję przestępstw powoli, ale stale maleje, od miliona 466 tysięcy w 2003 r. do miliona 152 tysięcy w 2007 r. (*Atlas przestępczości w Polsce*, 2009). Ten spadek wyniósł w ciągu czterech lat przeszło 300 tysięcy przestępstw (ok. 23%). Podobnie przedstawia się sytuacja w poszczególnych kategoriach przestępstw kryminalnych i gospodarczych. We wszystkich grupach przestępstw rozbójniczych mamy do czynienia ze spadkiem od 40% do 60%. Zmora Polaków były kradzieże samochodów. Media w latach dziewięćdziesiątych nawet sformułowały tezę, że stanowią one specjalność polskiego świata przestępczego. Aktualnie kradzionych jest o 2/3 mniej samochodów niż w 2001 r., mimo radykalnego wzrostu liczby pojazdów poruszających się po naszych drogach, zwłaszcza po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Od lat trwa dyskusja wśród elit politycznych i środowisk opiniotwórczych nad powrotem kary śmierci stosowanej wobec sprawców najbardziej brutalnych przestępstw. Jednocześnie liczba zabójstw zmalała w ostatnich sześciu latach o 36%. Ku zaskoczeniu nastąpił spadek przestępczości ekonomicznej, na razie niewielki bo wobec szczytowego 2004 r. o 6% (*Atlas przestępczości w Polsce*, 2009). Jedyne przestępczość narkotykowa utrzymuje się ciągle na wysokim poziomie. W porównaniu do roku 2003, gdy stwierdzono 47 tysięcy tego rodzaju czynów, to cztery lata później było ich o 34% więcej (*Atlas przestępczości w Polsce*, 2009).

To bezprecedensowe zjawisko nie spotkało się z właściwym zainteresowaniem opiniotwórczych mediów, które nadal w oparciu o incydentalne zdarzenia formułują pseudoteorie na temat stanu zagrożenia przestępczością w kraju, które dezaktualizują się do czasu wydania następnego numeru publikatora. Nie stało się ono też przedmiotem refleksji przedstawicieli świata nauki i osób odpowiedzialnych za politykę kryminalną w państwie. Jednocześnie w tym samym czasie mieliśmy do czynienia z socjotechnicznym zabiegiem politycznym, wykorzystującym

doświadczenia dojrzałych demokracji, gdzie co pewien czas odnoszą sukcesy wyborcze populistyczne ugrupowania polityczne szermujące nośne społecznie hasła radykalnej walki z przestępczością. Dość często związane jest to z próbą sanacji życia społecznego i politycznego. Nietrudno było domyślić się, że znajdują się polityczni naśladowcy w naszym kraju. Od kilku lat jest prowadzona akcja polityczna akcentująca, iż państwo po 1989 r. nic nie zrobiło, aby skutecznie walczyć z przestępczością, a relacje społeczne są zdominowane przez patologie społeczne i relatywizm moralny. Społeczeństwo stało się obiektem oddziaływania, które miało na celu przekonanie, iż należy wprowadzić specjalne narzędzia prawne, utworzyć nowe instytucje, konkurencyjne wobec Policji, w celu skutecznej walki z dokuczliwą społecznie plagą przestępstw pospolitych. Badania opinii publicznej oraz badania kryminologiczne nie potwierdzały tej diagnozy, która bardziej została stworzona na potrzeby walki politycznej, niż miała związek z realną oceną rzeczywistości kryminalnej (*Raport CBOS z marca 2009 r.*).

Staliśmy się świadkami dość schizofrenicznej interpretacji sytuacji społecznej. Z jednej strony społeczeństwo było bombardowane informacjami mającymi potwierdzić, iż żyjemy w warunkach skorumpowanego i spatologizowanego państwa na miarę Zimbabwe lub Haiti. Z drugiej, wspomniane statystyki oraz jeszcze bardziej optymistyczne wyniki badań społecznych na temat stanu poczucia bezpieczeństwa obywateli i zaufania do Policji dostarczały nam innego obrazu kraju, w którym żyjemy. Kto ma rację? Najprawdopodobniej nikt. Podobnie jak w 1990 r. analiza sytuacji odbiega radykalnie od stanu rzeczywistości. W okresie głębokich transformacji społeczno-gospodarczych nie uwzględniono radykalnej zmiany w zakresie zagrożeń. Przekształcającej się socjalistycznej Milicji w Policję demokratycznego państwa starano się przede wszystkim zmienić wizerunek – na formację apolityczną i szczególnie akcentowano funkcję policji jako instytucji „użyteczności publicznej”, spolegliwego opiekuna społecznego (A. Misiuk, *Jaka Policja?*, 2002). W tym czasie nie słyszano głosów ostrzeżenia przed wzrastającą w siłę przestępczością zorganizowaną. Nawet jeden z ministrów z trybuny sejmowej zapewniał posłów, iż w Polsce nie mamy jakichkolwiek dowodów na istnienie przestępczych związków o charakterze mafijnych. Zabrakło osób i środowisk, które zajęłyby się wówczas rzetelnym badaniem symptomów nowych zagrożeń. Zresztą podobnie przedstawia się sytuacja obecnie. Każdy mecz ligowy to kolejny przykład chuligańskich zachowań polskich pseudokibiców. W mediach mamy ostatnio stale informacje o przypadkach znęcania się rodziców nad dziećmi i przemocy w rodzinie. Kilka miesięcy temu wstrząsnęła opinią publiczną w Europie informacja o wydarzeniu, które miało miejsce w Austrii – więzieniu przez 24 lat i wykorzystywaniu seksualnym córki przez zwyrodniałego ojca. Na polskiego Fritzla niedługo czekaliśmy. Do policji w Siemiatyczach zgłosiła się kobieta od sześciu lat więziona i gwałcona przez ojca. Staje przed nami odpowiedź na zasadnicze pytanie. Czy mamy do czynienia z pozytywnymi zmianami w sy-



tuacji kryminalnej w naszym kraju, o których poświadczają optymistyczne statystyki? Czy też jesteśmy świadkami, jak na razie nie w pełni świadomymi, pojawienia się nowych form zagrożeń i potęgujących się zjawisk brutalizacji życia społecznego charakterystycznych dla krajów będących w okresie gwałtownej transformacji gospodarczej, społecznej i obyczajowej. Zmieniają się relacje społeczne zarówno w skali makro, jak mikro, pojawiają się nowe formy komunikowania się, co powoduje powstanie pewnych anomalii. Sądzę, iż w pełni nie uświadamiamy sobie skali zmian społecznych i obyczajowych, które zachodzą niezależnie od nas w naszym kraju i społeczeństwie. Duża część instytucji publicznych nie jest przygotowana do rozwiązywania nowych problemów. Uważa się tradycyjnie, że tego typu problemy można rozwiązywać w sposób represyjny i najlepszym adresatem tych oczekiwań jest policja. Jest to myślenie zgoła anachroniczne i nieefektywne. Brakuje u nas podejścia analityczno-diagnostycznego w dziedzinie problemów życia społecznego.

Kluczem do rozwiązania tych skomplikowanych społecznie zagadnień jest tworzenie jak najszerszej międzyinstytucjonalnej platformy na rzecz bezpieczeństwa z udziałem podmiotów rządowych, organizacji pozarządowych i samorządu terytorialnego. Gwoli ścisłości należy pamiętać, iż w samej sferze administracji porządku i bezpieczeństwa publicznego funkcjonuje prawie trzydzieści podmiotów, natomiast nie ma żadnej wyspecjalizowanej instytucji badawczej zajmującej się tą problematyką. W krajach tzw. starej Unii w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, gdy nastąpiła gruntowna zmiana sytuacji społecznej w wyniku procesów migracyjnych, rozpoczęto szeroko zakrojone badania wpływu tego zjawiska na poziom bezpieczeństwa publicznego. W Niemczech z tym problemem zmierzyły się zarówno służby socjalne, edukacyjne, jak i porządku publicznego. Gdy na Wyspach Brytyjskich borykano się z chuligaństwem stadionowym, utworzono w Agencji Wywiadu Kryminalnego wyspecjalizowany wydział piłkarski, który podjął się stworzenia strategii działania na rzecz bezpieczeństwa stadionowego z udziałem wielu podmiotów (*Kiedy brukowiec sięgnął bruku*, Gazeta Wyborcza, 2009). W tej samej Wielkiej Brytanii w latach siedemdziesiątych, próbując się rozprawić z drobną przestępczością, stworzono szerokie partnerskie porozumienie publicznych, społecznych i prywatnych podmiotów na rzecz zapobiegania przestępczości. Zaowocowało to powstaniem wielu interesujących, konkretnych projektów z zakresu prewencji kryminalnej. No cóż, a u nas kawalkady urzędników i policjantów wizytujących kraje o dużym dorobku w dziedzinie zapobiegania przestępczości spłodziły wielkie ogólnokrajowe programy „Bezpieczne miasto”, „Bezpieczna Polska” czy „Wspólnie bezpieczniej”, które dumnie spoczywają na półkach ministerialnych regałów.

Staje przed nami problem i pytanie – jaka powinna być współczesna policja, skutecznie dająca sobie radę z problemami w globalizującym się świecie? Sposób zarządzania sprawami ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, przy-



mując świadomie pewne uproszczenie metodologiczne, sprowadza się do dwóch podstawowych rozwiązań:

- centralistycznego,
- zdecentralizowanego.

Ten podział jednak to jedynie punkt wyjściowy do dalszych rozważań, gdyż cała współczesna rzeczywistość policyjna mieści się między tymi dwoma modelowymi rozwiązaniami organizacyjno-prawnymi, stanowiącymi skrajne bieguny. Jest to rzeczywistość, będąca w stanie ciągłych zmian i przekształceń pod wpływem niżej podanych czynników. Moim zamierzeniem jest określenie istniejących obiektywnych i subiektywnych tendencji w rozwoju systemów ochrony porządku publicznego w wybranych krajach. Czynniki mające wpływ na charakter i zmiany modelu policyjnego w danym kraju to:

- ustrój państwowo-prawny (demokratyczny lub totalitarny);
- społeczna kontrola działalności policji; rola samorządu w ochronie porządku publicznego;
- rozwój ilościowy i jakościowy przestępczości;
- zmiany zakresu zadań służb policyjnych w efekcie rozwoju technologicznego i społecznego;
- uwarunkowania historyczne (A. Misiuk, *Systemy policyjne na świecie*, 1996).

Kraje Europy Środkowowschodniej po 1989 r. stanęły przed historyczną szansą znalezienia właściwego miejsca wśród rozwiniętych społeczeństw demokracji zachodnich. Ta szansa to rozwiązanie wielu dylematów politycznych, gospodarczych oraz prawno-ustrojowych, z którymi borykają się te państwa. Jednym z nich jest wybór najodpowiedniejszego modelu ochrony porządku publicznego oraz narzędzi do walki z przestępczością w okresie przejściowym odchodzenia od systemu totalitarnego i później, w czasie pełnego zdemokratyzowania wszystkich struktur państwowych i społecznych. Tym działaniom zawsze przyświecają dwie pozornie sprzeczne idee: dążenie do pełnej efektywności i skuteczności działania oraz zapewnienie wpływu obywateli na instytucje porządkowe. Te dylematy nie były obce demokracjom zachodnim, gdy tworzone tam w XIX w. nowoczesne służby policyjne. Zwłaszcza na przełomie wieków XIX i XX problematyka udziału czynnika obywatelskiego w formie władz lokalnych na różnych szczeblach w działaniu służb policyjnych odgrywała istotną rolę w funkcjonowaniu sprawnego i jednocześnie praworządnego systemu ochrony porządku publicznego i walki z przestępczością oraz stanowiła najlepsze świadectwo stopnia rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego w danym kraju. W niektórych państwach przyjęto nawet dość radykalne rozwiązania ustrojowo-organizacyjne. Samorząd spełniał rolę hegemonu w sprawach ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego przy ograniczonym udziale państwa, a przyjęty system był całkowicie zdecentralizowany. Stanowiło to z jednej strony odzwierciedlenie dominacji

poglądów liberalnych na funkcjonowanie społeczeństwa oraz życia publicznego (teorii tzw. wolnej gminy), z drugiej zaś było odbiciem specyfiki rozwoju poszczególnych krajów europejskich. Rozwój cywilizacyjny, postęp technologiczny i gospodarczy, a jednocześnie antagonizowanie się stosunków społecznych oraz wzrost przestępczości pospolitej spowodowały, że ochrona porządku publicznego wymagała od służb policyjnych coraz większego profesjonalizmu. Dlatego też z biegiem czasu dominacja policji samorządowej stała się anachronizmem. Rozpoczął się powolny proces upaństwowiania spraw policyjnych. Odbywał się on w rozmaity sposób, w zależności od tradycji, obowiązującego w danym kraju ustroju polityczno-prawnego oraz roli samorządu terytorialnego w sprawowaniu lokalnej władzy administracyjnej. Wykształciły się w tym zakresie dwa rodzaje systemów, które miały poważne implikacje w zakresie organizacji służb policyjnych. Pierwszy typ samorządu rozwijał się w krajach anglosaskich i polegał na tym, że obywatele mogli administrować sprawami publicznymi bezpośrednio przez wybrane przez siebie organy. Drugi typ miał zastosowanie w krajach kontynentalnych, gdzie mieszkańcy mieli wpływ na sprawy publiczne przez współdziałanie w tym zakresie z urzędnikami państwowymi. W XX w. w wyniku kryzysu wartości oraz burzliwych zmian gospodarczych, społecznych i narodowościowych pojawiła się nowa forma państwa – państwo totalitarne. Początkowo w postaci porewolucyjnej Rosji sowieckiej, później państw faszystowskich (Niemiec hitlerowskich i Włoch B. Mussoliniego), aż wreszcie po II wojnie światowej w postaci bloku państw komunistycznych na czele z ZSRR. W warunkach państwa totalitarnego, nieważne czy faszystowskiego, czy też komunistycznego, istniał skrajnie scentralizowany i zbiurokratyzowany system policyjny, gdyż tylko w taki sposób można było kontrolować życie publiczne i ograniczać swobody obywatelskie. Walka z przestępczością była oceniana w kategoriach politycznych. Jednocześnie od połowy XX w. wraz z postępującym cywilizacyjnym oraz burzliwym rozwojem nowych form zagrożeń i przestępstw stało się nieodzowne tworzenie specjalistycznych służb policyjnych. Z drugiej strony w ramach poszczególnych pionów tworzone scentralizowane struktury, które miały zapewnić szybki przepływ informacji, sprawną organizację do walki z przestępczością oraz zawodową skuteczność. W związku z tym możemy przedstawić pewną propozycję klasyfikacji modeli systemów ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego:

- jednopodmiotowy, obejmujący systemy
  - państwowy (w zależności od specyfiki danego kraju mniej lub bardziej zdecentralizowany czy też scentralizowany system z określonym współudziałem władz lokalnych oraz czynnika społecznego),
  - samorządowy (forma historyczna),
  - totalitarny (skrajnie scentralizowany, występujący przede wszystkim w krajach rządzonych niedemokratycznie);

- wielopodmiotowy, obejmujący systemy:
  - centralistyczny – zakładający istnienie wielu rodzajów służb policyjnych różniących się pod względem pochodzenia (w tym także samorządowe), podległości, zakresu terytorialnego działania, kompetencji oraz funkcjonalności,
  - decentralistyczny (A. Misiuk, *Administracja*, 2008).

Rozwój ekonomiczny, postęp technologiczny oraz kulturowy, a jednocześnie duża specyfika społeczna, polityczna oraz ustrojowo-prawna poszczególnych państw powodują, że przedstawione wzorcowe modele systemowe w praktyce rzadko występują w czystej formie. Częściej mamy do czynienia w poszczególnych krajach ze zjawiskiem ciągłej ewolucji funkcjonujących tam systemów policyjnych, polegającej na procesie centralizacji lub postępującej decentralizacji zagadnień związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego. Służby zajmujące się walką z przestępczością pospolitą i gospodarczą stale doskonalą swoje metody działania i organizację pracy, która przyjmuje coraz częściej formy scentralizowanych struktur. Jeszcze większe rozmiary przyjmuje to zjawisko w przypadku formacji policyjnych zajmujących się zwalczaniem tzw. ciężkiej przestępczości, tzn. międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, terroryzmu, handlu narkotykami. Z kolei w sferze prewencyjnej, gdzie coraz bardziej oczekuje się aktywniejszego udziału społeczeństwa w zapobieganiu przestępczości, mamy do czynienia z postępującą decentralizacją działania służb porządkowych. Jak już wcześniej stwierdzono, w większości współczesnych krajów klasyczna forma policji samorządowej jest zjawiskiem historycznym. Częściej występuje obecnie różnego charakteru oddziaływanie społeczne na praktykę policyjną w postaci kontroli oraz rozmaitych form niesformalizowanej aktywności obywatelskiej na niwie ochrony porządku publicznego. Nie można pominąć również implikacji związanych ze wzrostem zagrożenia bezpieczeństwa osobistego obywateli, lawinowym pojawianiem się nowych form przestępczości, np. zorganizowanej, międzynarodowej, mafijnej. Te nowe zjawiska wymuszają zwiększenie wymagań od policjantów oraz profesjonalizację organizacji i sposobów działania policji jako instytucji. Powoli upowszechnia się świadomość, nawet w krajach mniej rozwiniętych, że na każdej płaszczyźnie działania organów porządkowych nie może być obecnie miejsca na amatorstwo. Aby policja działała efektywnie i skutecznie, niezbędne jest spełnienie wielu warunków natury organizacyjnej, merytorycznej oraz finansowej. Analizując poszczególne systemy policyjne występujące w poszczególnych krajach, należy uwzględnić uwarunkowania społeczne, tradycje historyczne oraz warunki polityczne i prawno-ustrojowe obowiązujące w danym państwie.

Reasumując, należy zwrócić uwagę na pewne tendencje rozwojowe w systemach ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, występujące w większości krajów Europy Zachodniej i Ameryki Północnej. Z obiektywnych względów

samorząd zrezygnował z bezpośredniego udziału w ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego (specjalizacja, profesjonalizacja działania, coraz większe koszty walki z przestępczością), natomiast kształtują się nowe formy nadzoru i kontroli społecznej działalności państwowych służb policyjnych.

Jak przedstawia się sytuacja w naszym kraju? Czy możemy mówić o systemie bezpieczeństwa publicznego w państwie? Jakie miejsce zajmuje w nim policja? Obecnie prawie trzydzieści podmiotów publicznych oraz prowadzących działalność gospodarczą realizuje zadania z zakresu porządku i bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa obywateli i bezpieczeństwa państwa. Od kilkunastu lat tworzone lub istniejące już instytucje są wyposażane w tzw. uprawnienia policyjne. W 1990 r. przyjęto w tzw. ustawach policyjnych zasadę, iż organem nadzorującym, o kompetencjach ogólnych w omawianej dziedzinie jest minister spraw wewnętrznych, natomiast Policja i Urząd Ochrony Państwa w zasadzie „zmonopolizowały” obszar bezpieczeństwa publicznego i państwa. Obecnie nastąpiła dekoncentracja tej dziedziny i sytuacja przedstawia się następująco:

1. Organy państwowe o charakterze ogólnym:
  - Prezes Rady Ministrów
  - Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
  - inni ministrowie resortowi
  - terenowe organy administracji rządowej
  - organy samorządu terytorialnego
2. Wyspecjalizowane organy państwowe
  - 2.1. podległe MSWiA
    - 2.1.1. Policja
    - 2.1.2. Straż Graniczna
    - 2.1.3. Biuro Ochrony Rządu
    - 2.1.4. Państwowa Straż Pożarna
  - 2.2. Wyspecjalizowane organy państwowe podległe Prezesowi Rady Ministrów
    - 2.2.1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
    - 2.2.2. Centralne Biuro Antykorupcyjne
    - 2.2.3. Agencja Wywiadu
  - 2.3. Wyspecjalizowane organy państwowe podległe innym centralnym organom administracji rządowej
    - 2.3.1. Służba Kontrwywiadu Wojskowego
    - 2.3.2. Służba Wywiadu Wojskowego
    - 2.3.3. Żandarmeria wojskowa
    - 2.3.4. służba celna
    - 2.3.5. inspekcja kontroli skarbowej
    - 2.3.6. Służba Więzienna
    - 2.3.7. Straż Ochrony Kolei
    - 2.3.8. Straż Leśna

- 2.3.9. Państwowa Straż Rybacka
- 2.3.10. Państwowa Straż Łowiecka
- 2.3.11. Straż Parków
- 2.3.12. Służba Ochrony Zabytków
- 2.3.13. Inspekcja Transportu Drogowego
- 3. Samorządowe formacje porządkowe
- 3.1. Straże gminne
- 4. Organy kontroli i inspekcje
- 4.1. Inspekcja Ochrony Środowiska
- 4.2. Inspekcja Sanitarna
- 4.3. Inspekcja Handlowa
- 4.4. Inspekcja Farmaceutyczna
- 4.5. Państwowa Inspekcja Pracy
- 4.6. Inspekcja Weterynaryjna (por. A. Misiuk, *Administracja*, 2008)

W takiej sytuacji, aby zapewnić sprawną ochronę bezpieczeństwa państwa i obywateli, należy przede wszystkim przeprowadzić analizę prawnych uprawnień i kompetencji poszczególnych podmiotów oraz opracować i stworzyć właściwe narzędzia koordynacyjne, analityczne oraz wymiany informacji. Efektywne zapobieganie przestępczości i patologii społecznej na poziomie lokalnym może odbywać się przy aktywnym zaangażowaniu społeczności lokalnych. Aktualnie, samorząd terytorialny na wszystkich poziomach realizuje zadania z zakresu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, starosta jako szef administracji zespolonej w powiecie (a jednocześnie przewodniczący zarządu powiatu) dysponuje środkami prawnymi oddziaływania na stan bezpieczeństwa w powiecie i wreszcie gminy mogą tworzyć samorządowe jednostki organizacyjne – straże gminne, realizujące funkcje prewencyjne i porządkowe. Jednocześnie Policja, jako podstawowy podmiot państwowy odpowiedzialny za bezpieczeństwo i porządek publiczny, realizuje funkcję prewencyjną. Gros sił i środków policyjnych jest przeznaczonych do realizacji tej funkcji. Wymienione przesłanki uzasadniają przyjęcie bardziej praktycznej i efektywnej formuły działalności prewencyjnej na poziomie lokalnym. W tym celu należy utworzyć policję lokalną, na którą składałyby się posterunki i komisariaty Policji oraz jednostki straży gminnej. Identyfikacja problemów, tworzenie lokalnych strategii prewencyjnych, kierowanie działalnością policji lokalnej i jej finansowanie należałoby do samorządu gminnego i powiatowego, natomiast komendant powiatowy (miejski) Policji byłby odpowiedzialny za nadzór nad właściwym merytorycznym realizowaniem zadań służbowych. Taki model zarządzania służbami porządkowymi na najniższym szczeblu jest standardem w krajach anglosaskich (Wielka Brytania, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej) i skandynawskich (*Bezpieczeństwo*, Warszawa 2000). Obszar ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego regulują dwa przeciwstawne zjawiska: decentralizacji i centralizacji. Decentralizacja kompetencji i or-

ganizacji odnosi się do działalności zapobiegawczej (prewencyjnej), natomiast zwalczanie przestępczości powinno opierać się na zasadzie centralizacji.

Kolejnym istotnym problemem współczesnej polskiej policji jest sposób zarządzania nią. Kluczem do sukcesu jest rozwiązanie następujących problemów:

- przywrócenie ścieżki rozwoju zawodowego dla poszczególnych służb
- powiązanie stanowisk służbowych z zakresem zadań i umiejętności zawodowych niezbędnych do ich realizacji
- racjonalne sklasyfikowanie stanowisk służbowych według zasady podziału na wykonawcze i kierownicze (zarządzanie zasobami ludzkimi)
- utworzenie rezerwy kadrowej na stanowiska kierownicze na poziomie KGP, KWP i KPP

Jednostki organizacyjne Policji są dużymi podmiotami, gdzie kierownik (komendant) zarządza ogromnym potencjałem kadrowym i materialnym. Jaki powinien być idealny szef jednostki policyjnej? Czy musi być to zawsze funkcjonariusz policji jednak nieposiadający doświadczenia z obszaru życia gospodarczego? Czy można przenieść mechanizmy zarządzania z życia gospodarczego na grunt policyjny?

- produkt – statystyka czy zadowolenie społeczne
- klient – obywatel oczekujący na serwis bezpieczeństwa osobistego
- konkurencja?
- ekonomizacja działań policyjnych (zarządzanie poprzez input – czyli Policja otrzymuje określone środki budżetowe na realizację zadań ustawowych)
- budżetowe zarządzanie środkami finansowymi – ograniczenia dla sprawnego managementu
- ograniczenia wynikające z przepisów prawa (pragmatyka policyjna)

Modelowy menedżer policyjny powinien posiadać umiejętności: zawodowe, społeczne, menedżerskie i administracyjne. Nie można uniwersalizować poglądów i rozwiązań modelowych. Inne wymagania i oczekiwania są od szefów policji na poszczególnych stopniach struktury organizacyjnej (komisariat – komenda powiatowa/miejska – komenda wojewódzka/stołeczna – komenda główna Policji). Specyfika funkcjonowania służb mundurowych w naszym kraju powoduje, że szefowie borykają się z problemami takimi jak:

- przywiązanie organizacji do istniejącego status quo
- ograniczone zasoby
- brak motywacji pracowników
- występowanie silnego oporu ze strony mocno zakorzenionych grup interesów

Dlatego też należy oczekiwać od kadry kierowniczej polskiej Policji umiejętności i predyspozycji na miarę XXI w. Źródła sukcesu należy szukać w:

- predyspozycjach przywódczych, prowadzących do przełomu (przesilenia) – akceptacja nowej idei, zaangażowanie się pewnej krytycznej masy uczestników organizacji

- stawianiu realnych i zrozumiałych celów działania
- tworzeniu zespołu najbliższych współpracowników (średnia kadra kierownicza) przekonanych do zmian
- umiejętności komunikowania się z podwładnymi
- systemie motywowania pracowników do wprowadzania zmian (nie wszystkich, tylko tych, którzy mają wpływ na organizację)

## Literatura

*Atlas przestępczości w Polsce nr 4*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Oficyna Naukowa, Warszawa 2009

*Bezpieczeństwo lokalne: społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, pod red. J. Czapskiej i J. Widackiego, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.

J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999.

A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Aspekty prawno-organizacyjne*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

A. Misiuk, *Jaka policja? Wpływ reformy administracyjnej państwa na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo obywateli w świetle reformy administracji rządowej i samorządowej – co dalej? Materiały z konferencji naukowej*, pod red. M. Lisieckiego, Warszawa 2002.

A. Misiuk, *Systemy policyjne na świecie. Dotychczasowe doświadczenia oraz kierunki rozwoju*, Przegląd Policyjny, R. 1996, nr 2.

M. Napiórkowski, M. Szadkowski, *Kiedy brukowiec sięgnął bruku*, Gazeta Wyborcza z 9-10 maja 2009 r.

*Nauka o zarządzaniu a praktyka policyjna*, pod red. A. Misiuka, T. Szankina, A. Letkiewicz, Szczytno 2001.

*Raporty CBOS*



**Bolesław Grzegorz Stanejko**

## **Proces kształtowania się komercyjnego rynku ochrony w Polsce**

### **1. Prawna regulacja ochrony mienia na ziemiach polskich w okresie międzywojennym (1918-1939)**

Problem prawnej regulacji działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług w dziedzinie ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych nie jest w prawodawstwie polskim problemem nowym.

Na ziemiach polskich w chwili odzyskania niepodległości w 1918 r. funkcjonowały różniące się między sobą i często sprzeczne przepisy państw zaborczych. Zachodziła więc pilna potrzeba ujednoczenia ich, a zwłaszcza dostosowania do zasad określonych w konstytucji marcowej z 1921 r.<sup>1</sup>, która w kwestii prowadzenia działalności gospodarczej ustanowiła generalną zasadę wolności gospodarczej, rozumianej wówczas jako wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia swojej własności<sup>2</sup>. Zasada ta została unormowana w rozporządzeniu z mocą ustawy Prezydenta RP z 1927 r. o prawie przemysłowym<sup>3</sup>, które w znacznej mierze zastąpiło obowiązujące wcześniej przepisy ustawodawstwa przemysłowego państw zaborczych. Prawo przemysłowe ustalało warunki podejmowania działalności gospodarczej (przemysłowej), określając różne formy jej regulacji. W odniesieniu do działalności wykonawczej „ze stałą siedzibą” wyróżniano tak zwaną sferę przemysłu wolnego, w którego ramach podjęcie działalności wymagało jedynie zgłoszenia do władzy przemysłowej, oraz sferę przemysłu reglamentowanego, którą tworzyły zajęcia objęte obowiązkiem uzyskania koncesji. Prawo przemysłowe zawierało enumeratywne wyliczenia rodzajów przemysłów i rzemiosł koncesjonowanych oraz określało zasady przyznawania koncesji<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU RP Nr 21.44.267 z 1 czerwca 1921 r., poz. 267 ze zm.).

<sup>2</sup> Tamże, art. 101.

<sup>3</sup> Por. rozporządzenie z mocą ustawy Prezydenta RP z 1927 r. o prawie przemysłowym (DzU Nr 53, poz. 468 ze zm.).

<sup>4</sup> Tamże, art. 8 i nast.



Rozporządzenie Prezydenta RP z 1927 r. stanowiło jedynie podstawę prawną regulacji działalności gospodarczej w okresie międzywojennym. Na regulację tę składały się liczne akty o charakterze specjalnym, normujące prowadzenie tych dziedzin działalności gospodarczej, do których nie miały zastosowania przepisy prawa przemysłowego (art. 2)<sup>5</sup>.

Wśród nich znalazły się między innymi przedsiębiorstwa detektywów prywatnych, a od 1934 r. również przedsiębiorstwa ochrony mienia (stróżów nocnych)<sup>6</sup>. Ponieważ prowadzenie tego rodzaju przedsiębiorstw zostało uregulowane w prawie polskim dopiero w 1938 r.<sup>7</sup>, do tego czasu musiały znaleźć zastosowanie przepisy dzielnicowe<sup>8</sup>.

Tak na przykład świadczenie usług detektywistycznych w myśl niemieckiej ustawy przemysłowej obowiązującej w byłej dzielnicy pruskiej wymagało jedynie zgłoszenia<sup>9</sup>. Przepisy tej ustawy upoważniały jednak władze do wydania zakazu prowadzenia działalności detektywistycznej, jeśli miały miejsce fakty wskazujące, że prowadzący przedsiębiorstwo nie był godny zaufania. Zezwolenie na ponowne podjęcie działalności mogło być wydane dopiero po upływie roku od wydania zakazu. Z kolei w byłej dzielnicy austriackiej obowiązywało rozporządzenie z 1904 r., zaliczające przedsiębiorstwa tajnych agentur prywatnych (detektywów) do przemysłów koncesjonowanych (Dz.u.p. nr 41), wydane na podstawie ordynacji przemysłowej w brzmieniu noweli z 1883 r. (Dz.u.p. nr 39 ze zm.)<sup>10</sup>. W myśl rozporządzenia koncesje na prowadzenie przedsiębiorstw detektywów wydawała polityczna władza krajowa (w okresie międzywojennym właściwym w tych sprawach był wojewoda)<sup>11</sup>.

Ubiegający się o koncesję musiał określić dokładnie, jaki obszar i jakiego rodzaju czynności miały stanowić przedmiot zamierzonego przedsiębiorstwa, przy czym z zakresu przedsiębiorstwa wyłączono „wszystko, co ze stanowiska publicznego bezpieczeństwa lub obyczajności budziło wątpliwości”.

<sup>5</sup> Zob. A. Dobiecki, R. Ślaski, *Polska ustawa przemysłowa*, Poznań 1931, s. 27 i nast.

<sup>6</sup> Zob. art. 2 pkt 17 prawa przemysłowego w brzmieniu ustalonym ustawą z 10 marca 1934 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (DzU Nr 40, poz. 350).

<sup>7</sup> Ustawa z 18 lutego 1938 r. o przedsiębiorstwach wymagających szczególnego zaufania (DzU Nr 12, poz. 79).

<sup>8</sup> Zob. pkt 3 Instrukcji dla władz przemysłowych I i II instancji do rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym, [w:] A. Dobiecki, R. Ślaski, *Polska ustawa...*, s. 326; określone zastosowanie miały tu również przepisy polskie, np. art. 12 ust. 6 rozporządzenia Prezydenta RP z 23 grudnia 1927 r. o granicach państwa w brzmieniu z 16 marca 1928 r. (DzU Nr 32, poz. 306), w myśl którego wojewoda mógł zakazać cudzoziemcowi zajmowania się w pasie granicznym przemysłem, kierowania przedsiębiorstwem, jeśli było to uciążliwe z uwagi na dobro państwa, zwłaszcza na bezpieczeństwo i porządek publiczny.

<sup>9</sup> Podają za: K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 631 i 633.

<sup>10</sup> Tamże, s. 633; zob. też Z. Karasiński, *Najnowsza ustawa przemysłowa z r. 1907 wraz z dawniejszymi przepisami i objaśnieniami*, Lwów 1907, s. 40.

<sup>11</sup> K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, dz. cyt., s. 633.

Wnioskodawca musiał też spełniać ogólne warunki do samoistnego prowadzenia przemysłu, ponadto zasługiwać na pełne zaufanie oraz mieć nienaganną przeszłość. Dochodziła do tego konieczność wykazania się „dostatecznym wykształceniem ogólnym”. Koncesję można było wydać tylko w razie miejscowej potrzeby. W tym celu, przed nadaniem uprawnienia, należało zasięgnąć opinii zainteresowanych gmin<sup>12</sup>.

Z kolei w sprawach dopuszczalności przedmiotu przedsiębiorstwa ze względu na bezpieczeństwo publiczne lub „obyczajność” wypowiadały się władze policyjne<sup>13</sup>. Rozporządzenie nie określało zasad ani warunków prowadzenia przedsiębiorstw detektywów, ustanawiając jedynie obowiązek przechowywania „korespondencji i konceptów udzielonych informacji [...] tak, aby osobom niepowołanym były bezwarunkowo niedostępne”. Przekroczenie przepisów rozporządzenia było karane w myśl austriackiej ordynacji przemysłowej.

Wszystkie przepisy dzielnicowe, które pośrednio lub bezpośrednio odnosiły się do przedsiębiorstw ochrony mienia i detektywów, zostały ostatecznie uchylone lub straciły znaczenie z dniem wejścia w życie ustawy z 18 lutego 1938 r. o przedsiębiorstwach wymagających szczególnego zaufania (DzU Nr 38.12.79), do których zaliczono między innymi wskazane przedsiębiorstwa<sup>14</sup>. Wkrótce ukazało się również rozporządzenie wykonawcze do ustawy z 30 lipca 1938 r. wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych (DzU Nr 57, poz. 450).

Ustawa o przedsiębiorstwach wymagających szczególnego zaufania, poza wskazaniem z nazwy poszczególnych przedsiębiorstw, nie definiowała przedmiotu ich działania. Przepis art. 2 ustawy zawierał jedynie definicję funkcjonalną, w myśl której za prowadzenie przedsiębiorstwa uznawano każde samoistne i zawodowe wykonywanie na zlecenie czynności wchodzących w zakres jego działania, bez względu na to, czy były one wykonywane osobiście przez przedsiębiorcę, czy przez inną osobę w jego imieniu (art. 2). Przez samoistność rozumiano wówczas działanie we własnym imieniu i na własny rachunek, zawodowość zaś wiązano z nastawieniem na zysk, cechującym się dodatkowo elementami trwałości i ciągłości<sup>15</sup>.

Podjęcie działalności w zakresie przedsiębiorstw szczególnego zaufania zostało uzależnione od uzyskania pozwolenia, które na czas określony lub do odwołania wydawał wojewoda (Komisarz Rządu na m.st. Warszawę). Pozwolenie mogła otrzymać jedynie osoba zdolna do działań prawnych i mająca polskie obywatelstwo albo osoba prawna krajowa, pod warunkiem że w skład jej zarządu lub innych organów kierowniczych albo kontrolnych nie wchodził cudzoziemiec.

<sup>12</sup> Zob. § 23a ust. 5 austriackiej ordynacji przemysłowej, [w:] Z. Karasiński, dz. cyt., s. 58.

<sup>13</sup> Tamże, § 141 ust. 4, s. 276.

<sup>14</sup> Do przedsiębiorstw szczególnego zaufania zaliczono ponadto przedsiębiorstwa świadczenia usług paszportowych i wizowych, pośrednictwa w zawieraniu małżeństw oraz pośrednictwa w zakresie urządzania przedsięwzięć rozrywkowych (art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy).

<sup>15</sup> Zob. np. K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, dz. cyt., s. 604-605.

W szczególnych wypadkach istniała możliwość odstąpienia od wymagania posiadania obywatelstwa polskiego; dotyczyło to również zakazu udziału cudzoziemca we władzach osoby prawnej krajowej. Pozwolenie było wydawane na zasadzie uznania administracyjnego, przy czym ustawa zastrzegała zakaz jego udzielenia w sytuacji, gdy wnioskodawca wzbudzał obawy, że użyje pozwolenia ze szkodą dla interesu publicznego, a także interesu klientów lub osób trzecich. Jednocześnie rozporządzenie do ustawy uzależniło wydanie pozwolenia od złożenia zabezpieczenia majątkowego w formie kaucji w gotówce lub papierach wartościowych (wysokość kaucji była identyczna dla przedsiębiorstw ochrony mienia i detektywów), nie dając przy tym możliwości zwolnienia z tego obowiązku. Złożenie zabezpieczenia nie wykluczało dalszej osobistej odpowiedzialności przedsiębiorcy. Zwrot kaucji mógł nastąpić dopiero po upływie sześciu miesięcy od dnia likwidacji przedsiębiorstwa, jeśli w tym terminie nikt nie zawiadomił o wytoczonym powództwie o naprawienie szkody, wynikłej z działalności przedsiębiorstwa. W celu ochrony potencjalnych wierzycieli, rozporządzenie ustanawiało obowiązek ujawnienia zamiaru i terminu likwidacji przedsiębiorstwa w jednym z pism lokalnych oraz we właściwym dzienniku wojewódzkim.

Pozwolenie musiało określać obszar działania przedsiębiorstwa, rodzaj i zakres jego czynności oraz wysokość i miejsce złożenia kaucji, a także wskazywać na obowiązek zawiadomienia właściwego urzędu skarbowego o powstaniu i likwidacji przedsiębiorstwa. W pozwoleniu mogły znaleźć się określone zastrzeżenia i warunki, przepisy bowiem zezwalały na ograniczenie bądź uregulowanie zakresu działania i sposobu czynności przedsiębiorstwa, a także na uzależnienie podejmowania poszczególnych czynności od uprzedniej zgody władzy. Dalej idące ograniczenia mogły odnosić się do przedsiębiorstw ochrony mienia. W ich przypadku istniała możliwość uzależnienia zatrudnienia pracowników od zgody władzy oraz zwalniania wskazanych przez władzę pracowników, a ponadto zobowiązania pracowników do noszenia umundurowania lub odpowiednich odznak. Przedsiębiorca wykonujący działalność ochrony mienia mógł być również zobligowany do ubezpieczania swoich klientów od odpowiedzialności cywilnej w określonej instytucji ubezpieczeniowej.

Niestety, ani ustawa, ani rozporządzenie wykonawcze nie regulowały problematyki dopuszczalnych uprawnień oraz środków działania pracowników ochrony i detektywów. Można tylko nadmienić, że osoby te – na zasadach określonych w rozporządzeniu Prezydenta RP z 27 października 1932 r. Prawo o broni, amunicji i materiałach wybuchowych – mogły ubiegać się o pozwolenie na broń, które po spełnieniu warunków określonych w tym akcie wydawała na zasadzie swobodnego uznania powiatowa władza administracji ogólnej<sup>16</sup>. Również przed-

<sup>16</sup> Zob. art. 19 i 20 rozporządzenia Prezydenta RP z 27 października 1932 r. Prawo o broni, amunicji i materiałach wybuchowych (DzU Nr 94, poz. 807 ze zm.).

siębiorstwo ochrony mienia lub detektywów mogło otrzymać takie pozwolenie na okaziciela, jeżeli wymagało tego bezpieczeństwo życia jego pracowników<sup>17</sup>.

W myśl omawianych przepisów za prawidłowe prowadzenie przedsiębiorstwa oraz nadzór nad pracownikami odpowiadał bezpośrednio przedsiębiorca, przy czym jeżeli przedsiębiorcą była osoba prawna, należało w tym celu ustanowić odpowiedzialnego kierownika, który musiał spełniać warunki konieczne do uzyskania pozwolenia na prowadzenie przedsiębiorstwa. O spełnieniu tych warunków orzekał wojewoda. Wojewoda wyrażał też zgodę na ustanowienie tymczasowego zastępcy na okres, gdy przedsiębiorca bądź kierownik przedsiębiorstwa lub jego filii nie mogli czasowo prowadzić przedsiębiorstwa. W razie przeniesienia siedziby lub otwarcia filii przedsiębiorstwa istniał obowiązek zgłoszenia tych czynności właściwemu wojewodzie, który ze względu na warunki miejscowe mógł odmówić na nie zgody.

Liczne były też obowiązki dotyczące prowadzenia dokumentacji: między innymi wymagano założenia i prowadzenia szczegółowej ewidencji załatwianych spraw oraz prawidłowej księgowości, a także prowadzenia dziennika korespondencji i ewidencji adresów osób, których sprawy załatwiano. Pracownicy przedsiębiorstw detektywów prywatnych wykonujący prace w terenie byli zobowiązani prowadzić notatnik służbowy i zapisywać w nim wszelkie czynności związane z wykonywaniem swoich zadań. Przedsiębiorca i podlegli mu pracownicy byli ponadto zobowiązani do zachowania w tajemnicy wobec osób trzecich wszystkich informacji mających związek z prowadzeniem przedsiębiorstwa<sup>18</sup>.

W omawianych przepisach została również uregulowana problematyka kontroli i nadzoru nad funkcjonowaniem przedsiębiorstw szczególnego zaufania. Uprawnienia kontrolne przysługiwały wojewodzie, który mógł zlecić ich wykonanie właściwemu miejscowo staroście (dyrektorowi policji). Kontrola mogła dotyczyć wszelkich spraw związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa. W związku z kontrolą przedsiębiorca musiał udostępniać dokumenty (rejesty, księgi, korespondencję itp.) oraz udzielać wyjaśnień i sprawozdań. Czynności kontrolne mogły być prowadzone bezpośrednio w lokalu przedsiębiorstwa, mogły też polegać na asystowaniu przy czynnościach przedsiębiorstwa, a więc np. przy działaniach pracowników ochrony i detektywów. Sposób kontroli przedsiębiorstwa mógł być też określony w pozwoleniu. W sytuacji stwierdzenia naruszenia postanowień ustawy w odniesieniu do ograniczeń dotyczących przeniesienia siedziby przedsiębiorstwa lub utworzenia jego filii bądź przepisów wykonawczych do ustawy albo warunków określonych w pozwoleniu, przedsiębiorca lub odpowiedzialny pracownik podlegali karze grzywny nakładanej w drodze administra-

<sup>17</sup> Tamże, art. 22 ust. 4.

<sup>18</sup> Podobny obowiązek wprowadzało austriackie rozporządzenie z 1904 r. o zaliczeniu przedsiębiorstw tajnych agentur prywatnych (detektywów) do rzędu przemysłów koncesjonowanych (DzU Nr 41 z 1904 r.).

cyjnej. Kara grzywny mogła być również nałożona na przedsiębiorcę, kierownika przedsiębiorstwa albo jego filii, jeśli osoby te przez nienależyty dozór lub niedbalstwo dopuściły do popełnienia któregośkolwiek z powyższych wykroczeń przez osobę zatrudnioną w przedsiębiorstwie.

W określonych sytuacjach ustawa przewidywała cofnięcie pozwolenia na prowadzenie przedsiębiorstwa szczególnego zaufania. Było ono obligatoryjne w razie prawomocnego skazania przedsiębiorcy za zbrodnię, a także za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu państwa lub występki z chęci zysku oraz fakultatywne w wypadku prawomocnego skazania przedsiębiorcy za przestępstwo popełnione w związku z prowadzeniem przedsiębiorstwa, a także w sytuacji niedbałego prowadzenia przedsiębiorstwa ze szkodą dla klientów lub osób trzecich, pod warunkiem jednak dwukrotnego pisemnego upomnienia oraz w razie uznania, że dalsze prowadzenie przedsiębiorstwa zagrażałoby dobru państwa lub bezpieczeństwu publicznemu.

Z przedstawionej pokrótce charakterystyki prawnej regulacji przedsiębiorstw ochrony mienia i detektywów w okresie międzywojennym wynika, iż przez dłuższy czas obowiązywały w tym zakresie przepisy państw zaborczych.

Niewątpliwie regulacje polskie, które ukazały się w 1938 r., były w dużym stopniu spóźnione, gdyż wyłączenie przedsiębiorstw detektywów z prawa przemysłowego, zakładające konieczność odrębnego uregulowania tej problematyki, nastąpiło jeszcze w 1927 r., to jest z chwilą wejścia w życie prawa przemysłowego, natomiast przedsiębiorstw ochrony mienia – w roku 1934. Trzeba dodać, iż ta rozbieżność dat miała określone konsekwencje. W przeciwieństwie bowiem do przedsiębiorstw detektywów przedsiębiorstwa ochrony mienia, do czasu ich wyłączenia w 1934 r., podlegały reżimowi prawa przemysłowego i mogły być prowadzone na zasadach określonych dla przemysłu wolnego, wymagających jedynie zgłoszenia, zgodnie z art. 7 tego prawa. Przez cały omawiany okres prawo przemysłowe miało natomiast zastosowanie do przedsiębiorstw ochrony osób, które w świetle jego przepisów należały do kategorii przemysłów wolnych.

Należy zauważyć, że sposób uregulowania funkcjonowania przedsiębiorstw szczególnego zaufania w przepisach z 1938 r. w znacznym stopniu odbiegał od regulacji odnoszących się do przemysłów koncesjonowanych, zawartych w prawie przemysłowym. Różnice występowały już na etapie przyznawania uprawnień przemysłowych. Tak więc, o ile koncesja przemysłowa była aktem wyłącznie bezterminowym (pkt 34 Instrukcji dla władz przemysłowych...), o tyle pozwolenie na prowadzenie przedsiębiorstwa szczególnego zaufania mogło być wydane na czas określony lub do odwołania. Pozwolenie było też aktem typowo uznaniowym, z wyraźnym nakazem odmowy jego udzielenia w razie istnienia obawy działania ze szkodą dla interesu publicznego, a także interesu „klientów i osób trzecich”. Natomiast odmowa udzielenia koncesji przemysłowej mogła nastąpić tylko w określonych sytuacjach, tj. w razie zagrożenia interesu państwa lub

bezpieczeństwa publicznego i dodatkowo (w wypadku zagrożenia interesu publicznego) po zasięgnięciu opinii właściwej izby przemysłowo-handlowej lub rzemieślniczej (art. 10 Prawa przemysłowego). Warto przy tym zauważyć, iż przepisy prawa przemysłowego akcentowały zasadniczo ochronę interesów natury ogólnej (interes państwa, bezpieczeństwo publiczne), podczas gdy ustawa o przedsiębiorstwach szczególnego zaufania zwracała już uwagę na ochronę zarówno interesu publicznego, jak i interesu indywidualnego „klientów i osób trzecich”. Prawo przemysłowe i przepisy wydane na jego podstawie nie zakładały też tak daleko sięgającej ingerencji władz administracyjnych w sposób funkcjonowania przedsiębiorstw koncesjonowanych, jak czyniła to ustawa, przede wszystkim zaś rozporządzenie wykonawcze do ustawy o przedsiębiorstwach szczególnego zaufania (np. możliwość uzależnienia czynności przedsiębiorstwa od zgody władzy, a nawet – jak w wypadku przedsiębiorstw ochrony mienia – uzyskania zgody na zatrudnianie pracowników bądź zwalnianie wskazanych przez władze pracowników). To samo odnosiło się do sposobu unormowania uprawnień nadzorczych. Na przykład cofnięcie koncesji przemysłowej mogło nastąpić (fakultatywnie) w razie skazania przemysłowca prawomocnym wyrokiem za przestępstwo z chęci zysku lub przeciwko moralności publicznej albo za zbrodnię, przy istnieniu dodatkowej przesłanki – uzasadnionej obawy nadużywania koncesji (art. 41a)<sup>19</sup>. W wypadku przedsiębiorstw szczególnego zaufania prawomocne skazanie przedsiębiorcy za zbrodnię, przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu państwa lub występki z chęci zysku było wystarczającą podstawą do cofnięcia pozwolenia bez potrzeby wykazania dodatkowych przesłanek i miało charakter obligatoryjny.

Powyższa analiza porównawcza prowadzi do wniosku, iż zakres i sposób reglamentacji przedsiębiorstw szczególnego zaufania zawarty w przepisach z 1938 r. w dużym stopniu ograniczał swobodę podejmowania i prowadzenia tego typu działalności, stanowiąc istotne odstępstwo od podstawowej zasady wolności przemysłowej. Było to niewątpliwie podyktowane charakterem tej działalności (jak podkreślano, wymagającej aż szczególnego zaufania), która wiązała się ściśle ze sferą prawnie chronionej prywatności obywatela. W przeciwieństwie do przedsiębiorstw szczególnego zaufania reglamentacja przemysłów koncesjonowanych na podstawie prawa przemysłowego w dużo większym stopniu uwzględniała zasadę wolności przemysłowej, wyrażoną zresztą *expressis verbis* w przepisach tego prawa<sup>20</sup>.

Na zakończenie tych rozważań należy dodać, że przepisy ustawy z 1938 r. o przedsiębiorstwach szczególnego zaufania zachowały moc obowiązującą również w okresie powojennym<sup>21</sup>, przy czym od 1958 r., tj. od dnia wejścia w życie

<sup>19</sup> Zob. art. 41a – Początkowo prawo przemysłowe nie przewidywało możliwości cofnięcia koncesji. Możliwość taką wprowadza dopiero nowela z 1934 r.

<sup>20</sup> Tamże, art. 3.

<sup>21</sup> Ustalono jedynie nowe stawki kaucji zabezpieczającej za wydanie pozwolenia; zob. Rozporządzenie Ministra Administracji Publicznej i Ziem Odzyskanych z 24 listopada 1947 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Bezpieczeństwa Publicznego (DzU Nr 75, poz. 480).



ustawy z 1958 r. o zezwoleniach na wykonywanie przemysłu, rzemiosła, handlu i niektórych usług przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej (DzU Nr 45, poz. 224 ze zm.)<sup>22</sup> oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy<sup>23</sup>, ich zakres podmiotowy uległ znacznemu zawężeniu, ograniczając się jedynie do jednostek należących do tak zwanej sfery uspołecznionej. W takim kształcie przepisy te obowiązywały już bez zmian do 31 grudnia 1988 r., tj. do czasu ich uchylenia przez ustawę z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (zob. art. 53 pkt 3), która – jak zaznaczono na wstępie – przywróciła możliwość wykonywania usług ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych na zasadach wolnorynkowych.

## 2. Ochrona mienia w latach 1944-1961

W wyniku zaistniałych zmian spowodowanych sytuacją po II wojnie światowej zmianom uległa również sytuacja związana z funkcjonowaniem dotychczasowych systemów ochrony mienia i osób. Bezpośrednio po ustaniu działań wojennych na terenach wyzwolonych spod okupacji hitlerowskiej w fabrykach pojawiły się pierwsze stráže robotnicze<sup>24</sup>. Słabo uzbrojone, początkowo nieliczne, z powodzeniem odpierały jednak próby rozkradania mienia zakładowego, ratowały ocalałe maszyny i narzędzia.

Problem ochrony mienia kształtował się różnie w poszczególnych rejonach kraju. Na przykład jednostce wojskowej – Batalionom Zdobyczy Wojennych powierzono ochronę fabryk w prawobrzeżnej dzielnicy Warszawy – na Pradze.

W wyniku porozumienia zawartego z dowództwem I Armii Wojska Polskiego w połowie października 1944 r. został wydany rozkaz o przekazaniu przez Bataliony Zdobyczy Wojennych wszystkich fabryk Wydziałom Przemysłu Stołecznego i Wojewódzkiej Rady Narodowej. Równocześnie władze przemysłowe podjęły uchwałę o utworzeniu robotniczych straży fabrycznych i o pełnej odpowiedzialności załóg za powierzone im mienie<sup>25</sup>. Na Śląsku w styczniu 1945 r. górnicy poszczególnych kopalni węgla utworzyli uzbrojoną „milicję kopalnianą” do ochrony zakładowego mienia.

Generalnie, w wielu fabrykach na terenie kraju w momencie opuszczania ich przez okupanta pracownicy spontanicznie przystępowali do ochrony pozostałego mienia, tworząc z inicjatywy komitetów fabrycznych uzbrojoną straż przemysłową. Ich działalność ochronna nie była jednak formalnie uregulowana i nie miała w kraju jednolitego ośrodka koordynującego.

<sup>22</sup> Zob. art. 14 ust. 2 pkt 4 ustawy.

<sup>23</sup> Zob. § 33 pkt 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z 25 lipca 1958 r. w sprawie zezwoleń na wykonywanie przemysłu, rzemiosła i niektórych usług przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej (DzU Nr 49, poz. 242).

<sup>24</sup> J.W. Gołębiowski, *Walka PPR o nacjonalizację przemysłu*, Warszawa 1961, s. 77 i nast.

<sup>25</sup> Tamże, s. 96.

Dopiero na mocy uchwały Rady Ministrów z 24 maja 1945 r.<sup>26</sup> IV dywizja im. J. Kilińskiego oraz I i II Brygada Zaporowa zostały przekazane do dyspozycji ministra bezpieczeństwa publicznego. Jednostki te, łącznie z powstałymi pod koniec 1944 r. oddziałami wojsk wewnętrznych, przekształconych z Polskiego Samodzielnego Batalionu Specjalnego, utworzyły specjalną formację wojskową, przeznaczoną do wspierania organów bezpieczeństwa – Korpus Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>27</sup>.

W latach 1944-1948 wojska KBW obok realizacji zadań operacyjno-bojowych zaczęły stopniowo przejmować ochronę kluczowych obiektów przemysłowych o znaczeniu państwowym.

### 3. Straż Przemysłowa

Zarządzeniem przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 3 listopada 1949 r., całość spraw dotyczących ochrony powierzono kierownikowi zakładu. To na nim spoczywały wszystkie problemy związane z wypełnianiem zadań fizycznego zabezpieczenia zakładu. W poszczególnych przedsiębiorstwach utworzone zostały straże przemysłowe<sup>28</sup>, w resortach leśnictwa i łączności odpowiednio Straż Leśna<sup>29</sup> i Straż Poczтовая<sup>30</sup>. Z chwilą utworzenia przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów Inspektoratów Ochrony przy Korpusie Bezpieczeństwa Publicznego<sup>31</sup>, wydania tymczasowego regulaminu Straży Przemysłowej<sup>32</sup> oraz ustanowienia z dniem 1 maja 1950 r. zasad pracy i płacy oraz umundurowania pracowników SP<sup>33</sup>, działalność fabrycznych oddziałów straży nabrała zorganizowanego charakteru. Inspektorat Ochrony przy KBW oraz podległe mu Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony zostały zobowiązane, przy ścisłej współpracy z kierownictwem zakładu, do instruowania, szkolenia i kontroli działalności SP. Tylko w zakładach dodatkowo chronionych przez oddziały KBW komendant SP był podporządkowany dowódcy oddziału wojskowego.

Od pierwszych lat swego istnienia Straż Przemysłowa była kolejno podporządkowana Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego (od 28 marca 1945 r.) i Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (od 13 listopada 1956 r.). W latach 1950-1960

<sup>26</sup> Uchwała niepublikowana.

<sup>27</sup> Por. T. Zagajewski, *20 lat w służbie Polski Ludowej*, „Służba MO” 1965, nr 47-48, s. 237.

<sup>28</sup> Okólnik nr 2 Ministra Bezpieczeństwa Publicznego z 16 października 1945 r. w sprawie Straży Przemysłowej (niepublikowany).

<sup>29</sup> Dekret z 5 lipca 1946 r. o Straży Leśnej (DzU Nr 41, poz. 235 z późn. zm.).

<sup>30</sup> Dekret z 17 października 1946 r. o Straży Pocztovej (DzU Nr 59, poz. 323).

<sup>31</sup> Zarządzenie przewodniczącego KERM z 3 listopada 1949 r. o Straży Przemysłowej (niepublikowane) oraz zarządzenie nr 2 Ministra Bezpieczeństwa Publicznego z 3 lutego 1950 r. w sprawie organizacji Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony (niepublikowane).

<sup>32</sup> Zarządzenie przewodniczącego KERM z 28 grudnia 1949 r. w sprawie regulaminu Straży Przemysłowej (niepublikowane).

<sup>33</sup> Zarządzenie nr 57 przewodniczącego KERM z 24 kwietnia 1950 r. (niepublikowane).



i następnych inspektoraty ochrony przemysłu resortu spraw wewnętrznych wspólnie z dyrektorami zakładów i zainteresowanymi ministerstwami wypracowały organizacyjne zasady ochrony obiektów<sup>34</sup>.

Doraźne regulacje prawne, o których wspomniano poprzednio, były nie-spójne, pochodziły z różnych okresów. Warto zauważyć, że 3 listopada 1949 r. zarządzeniem KERM zostały powołane Inspektoraty Ochrony Przemysłu, a regulamin SP Prezes Rady Ministrów zatwierdził dopiero 22 października 1953 r. Regulamin ten określał między innymi uprawnienia i obowiązki SP, zasady użycia broni oraz zasady organizacji służby ochronnej. Te ostatnie uregulowano na wzór zasad wojskowych, które nie odpowiadały warunkom służby ochronnej w zakładach przemysłowych.

W celu jednolitego prawnego uregulowania wszystkich problemów związanych z ochroną mienia w przedsiębiorstwach państwowych, Sejm PRL 31 stycznia 1961 r. uchwalił ustawę o Straży Przemysłowej (DzU z 1961 r., Nr 6, poz. 42), która zachowała organizacyjne *status quo* oraz zakres działań i uprawnień Straży Przemysłowej, a szczególnie prawo do legitymowania i przeszukania osób oraz użycia broni palnej w szczególnych przypadkach.

Zgodnie z tą ustawą Straż Przemysłowa składa się z uzbrojonych i jednolicie umundurowanych pracowników zakładu pracy i może być utworzona w zakładach pracy szczególnie ważnych dla gospodarki narodowej (art. 1 ust. 1). W porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych właściwi ministrowie (kierownicy urzędów centralnych), a w stosunku do zakładów pracy podległych radom narodowym – prezydium wojewódzkich rad narodowych (rad narodowych miast wyłączonych z województw) ustalają wykaz zakładów pracy podlegających szczególnej formie ochrony (art. 1 ust. 3). Ten sam tryb obowiązywał przy ustalaniu resortowych regulaminów Straży Przemysłowej. Zawierały one postanowienia dotyczące zasad pełnienia służby, organizacji szkolenia, zasad wydawania przepustek oraz zasad udzielania wyróżnień i stosowania środków dyscyplinarnych wobec strażników. Takie rozwiązanie pozwalało na uwzględnianie specyfiki danego resortu.

Straż Przemysłowa podlegała bezpośrednio kierownikowi zakładu pracy, który był odpowiedzialny przed władzami zwierzchnimi za całość ochrony zakładu (art. 3 ustawy).

Głównymi zadaniami Straży Przemysłowej było (art. 1 ust. 2 pkt 1, 2 i 3):

1. zapewnienie bezpieczeństwa zakładu pracy,
2. strzeżenie mienia na terenie zakładu pracy,

<sup>34</sup> Por. Zarządzenie nr 6 przewodniczącego KERM z 10 stycznia 1953 r. w sprawie wynagradzania pracowników SP w zakładach wydzielonych (niepublikowane), Uchwałę nr 837 Prezydium Rządu z 2 listopada 1953 r. w sprawie regulaminu Straży Ochronnej w resorcie Poczty i Telegrafów, Uchwałę nr 519 KERM z 20 grudnia 1958 r. w sprawie zmian organizacyjnych w ochronie obiektów gospodarki narodowej (niepublikowane) oraz Zarządzenie Ministra Komunikacji nr 22 z 3 lutego 1959 r. w sprawie umundurowania służbowego, odznak służbowych pracowników organów Straży Kolejowej (Biuletyn MK nr 5, poz. 40).

3. konwojowanie powierzonego mienia,
4. kontrolowanie uprawnień do wstępu i wjazdu na teren zakładu pracy,
5. kontrolowanie wynoszenia lub wywożenia mienia.

Rada Ministrów została ustawowo upoważniona do określenia kwalifikacji wymaganych do zatrudnienia na poszczególnych stanowiskach w Straży, umundurowania i stosowania oznak stanowisk służbowych, zasad i norm umundurowania oraz okresów ich używania (art. 10 ustawy). Podczas wykonywania zadań służbowych pracownicy SP korzystali z ochrony przewidzianej dla urzędników w przepisach prawa karnego<sup>35</sup>. Do nadzoru i kontroli Straży Przemysłowych był upoważniony Minister Spraw Wewnętrznych (art. 6). Ustawa przewidywała również możliwość powoływania przez zainteresowanych ministrów grup operacyjnych w celu przeprowadzenia doraźnych kontroli. Grupy takie korzystały z uprawnień SP, z wyjątkiem przepisów dotyczących użycia broni (art. 16).

#### **4. Uwarunkowania prawne i funkcjonalne nowej regulacji w zakresie ochrony osób i mienia**

Koniec lat 80. stał się przełomowy dla regulacji prawnej funkcjonowania różnego rodzaju instytucji i form pozapolicyjnej ochrony osób i mienia. Początek tym zmianom dała ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (DzU Nr 41, poz. 324 ze zm.), w której po raz pierwszy w powojennej Polsce znalazł się zapis umożliwiający prowadzenie działalności komercyjnej w sferze usług ochrony osób i mienia. Ustawa ta regulowała jedynie konieczność uzyskania koncesji w zakresie usług ochrony osób i mienia, detektywistycznych oraz w sprawach paszportowych<sup>36</sup>, a w oparciu o nowelizację z 1993 r. – także możliwości kontrolowania tych firm.

Do 27 marca 1998 r. nie było odrębnego aktu normatywnego rangi ustawy normującego jednoznacznie zagadnienia ochrony osób i mienia.

W dniu 16 sierpnia 1991 r. Minister Spraw Wewnętrznych, korzystając z zapisu art. 1 ust. 2 pkt 5 w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, przekazał Decyzją nr 58 Komendantowi Głównemu Policji do realizacji część swoich uprawnień w stosunku do Straży Przemysłowej i innych uzbrojonych specjalistycznych formacji ochronnych określonych w uchwale nr 108 Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1984 r. w sprawie uprawnień Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie ochrony uspołecznionych zakładów pracy szczególnie ważnych dla gospodarki

<sup>35</sup> Ustawa z 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej, art. 7, oraz Uchwała Sądu Najwyższego z 11 lutego 1972 r. VI KZP 66/71, stwierdzająca: „Strażnik chroniący mienie społeczne korzysta ze wzmożonej ochrony prawno-karnej przewidzianej w art. 233 i 236 d. K.k. jeżeli skierowany przeciwko niemu czyn przestępczy popełniony został w warunkach określonych w tych przepisach ustawy”.

<sup>36</sup> Tamże, art. 11 § 1.

narodowej<sup>37</sup>. W uzasadnieniu do wspomnianej decyzji czytamy: „Przekazane zadania i uprawnienia są już wykonywane przez organy Policji w związku z przejęciem przez nie bezpośredniego nadzoru nad formacjami ochronnymi, stosownie do art. 1 ustawy o Policji”.

Minister Spraw Wewnętrznych sprawowałby nadal kontrolę nad działalnością Straży Przemysłowej jednakże poprzez kontrolowanie działań Policji w przedmiotowym zakresie zgodnie z art. 6 Ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o Straży Przemysłowej<sup>38</sup>.

W stosunku zaś do komercyjnych podmiotów działających w obszarze ochrony osób i mienia, Policji pozostawała dość wątpliwa interpretacja art. 1, ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji odnosząca się do nadzoru nad innymi uzbrojonymi specjalistycznymi formacjami ochronnymi, za które uznano również firmy ochroniarskie oraz przepisy ustawy o broni, amunicji i materiałach wybuchowych umożliwiające legalne posiadanie broni przez indywidualnych ochroniarzy.

Niespójność przepisów prawa w tym zakresie została dostrzeżona przez ówczesny Rząd, co znalazło potwierdzenie w raporcie o stanie państwa opracowanym na przełomie lat 1991-1992, w którym między innymi czytamy: „Całość obowiązujących w Polsce przepisów prawnych jest nieprzejrzysta, nadmiernie rozbudowana i niespójna. Sąsiadują ze sobą prawa i normy ustanowione w różnych epokach. Znaczna część tych przepisów jest nie przystosowana do nowych zasad ustrojowych i zmienionych warunków gospodarczych i społecznych [...]”<sup>39</sup>. Stan ten powoduje rozmycie kompetencji i odpowiedzialności, utrudnia działania racjonalne i pożyteczne, a sprzyja nadużyciom, patologiom w różnych dziedzinach życia.

Oceny te w pełni odnoszą się do sytuacji prawnej firm ochrony, zwłaszcza że odczuwalny był brak trzech rozporządzeń, o których mówi się w noweli do ustawy o działalności gospodarczej. Rada Ministrów zobowiązana była do określenia szczegółowych warunków wykonywania usług ochronnych oraz określenia rodzaju, wysokości i sposobu zabezpieczenia majątkowych roszczeń osób trzecich wobec firm ochrony z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, Minister Spraw Wewnętrznych zaś do określenia rodzaju dokumentów i zakresu informacji, które firma ochrony zobowiązana była przedstawić w wyznaczonym terminie, aby uprawdopodobnić, że spełnia warunki wykonywania działalności gospodarczej, które będą określone w koncesji lub wynikają z odrębnych przepisów<sup>40</sup>.

Można się było spodziewać, że akty te zostaną opracowane i wydane w krótkim czasie. W wywiadzie telewizyjnym w lutym 1992 r. Antoni Macierewicz, minister spraw wewnętrznych, stwierdził m.in.: „...jednym z zasadniczych ele-

<sup>37</sup> Monitor Polski nr 20, poz. 138.

<sup>38</sup> Por. art. 6, Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 roku o Straży Przemysłowej.

<sup>39</sup> Por. *Stan państwa na przełomie lat 1991-1992*, „Rzeczpospolita”, nr 36, 12 lutego 1992.

<sup>40</sup> Patrz art. 22b, 20 ust. 7 oraz ust. 3a ustawy o działalności gospodarczej, DzU Nr 41 poz. 324 z późn. zm. (DzU z 1991 r. Nr 107, poz. 460).

mentów programu, z jakim przyszedłem do ministerstwa jest [...] dokonanie przeglądu – narosłych w olbrzymiej ilości spółek detektywistycznych i ochroniarskich, które mają – pozwolenie na używanie broni, na różnorodne działania. Koncesje te były wydawane często nieodpowiedzialnie, często bez bliższego sprawdzenia. Zresztą w dużym stopniu była to funkcja sytuacji prawnej. Nie było też możliwości sprawdzenia. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie miało narzędzi prawnych, aby takiej weryfikacji dokonać. Teraz te narzędzia prawne istnieją. Zamierzamy dokonać lustracji wszystkich wydanych koncesji w tych sprawach”.

Lustracji jednak nie przeprowadzono, aktów prawnych nie wydano. Kolejne rządy w swoich programach również zapowiadały między innymi dokonanie przeglądu systemu koncesji oraz zmniejszenie skali uznaniowości<sup>41</sup>.

Prawna regulacja tej zupełnie nowej w naszym systemie prawnym działalności dokonana została, zatem w sposób bardzo ogólny. Osobom wykonującym zadania w firmach przysługiwały wyłącznie tzw. uprawnienia obywatelskie. Oznaczało to jedynie prawo do obrony koniecznej, działania w stanie wyższej konieczności oraz zatrzymania sprawcy na gorącym uczynku albo w bezpośrednim pościgu i przekazania jej niezwłocznie organom policji (tzw. zatrzymanie obywatelskie). Przysługiwały również uprawnienia przewidziane w kodeksie cywilnym, przede wszystkim art. 734 § 2, tzw. uprawnienia powierzone. Zgodnie z postanowieniami tego artykułu zleceniodawca (właściciel) daje zleceniobiorcy umocowanie do wykonania jakiejś czynności w takim zakresie, w jakim sam posiada uprawnienie, jak również uprawnienia pracownicze. Mieszczą się w nich uprawnienia, które posiada agent ochrony wobec zatrudniającej go firmy. Ich treść należy przede wszystkim odczytać z obowiązków zakładu pracy określonych w art. 94 kodeksu pracy oraz z innych jego przepisów. W ich świetle agent ochrony ma prawo domagać się od zakładu pracy m.in. zaznajomienia z zakresem obowiązków, sposobem wykonywania pracy, podstawowymi uprawnieniami oraz zapewnienia przestrzegania porządku i dyscypliny pracy.

Osoba zakładająca firmę obowiązana była uzyskać koncesję MSW oraz zgłosić władzom skarbowym podjęcie działalności. Początkowo obowiązek uzyskania koncesji nałożono tylko na usługi ochronne. Poza koncesjonowaniem pozostawały wszystkie firmy zajmujące się projektowaniem, wykonywaniem oraz konserwacją technicznych środków zabezpieczających, tzw. systemów alarmowych. Od końca 1992 r. rozszerzono obowiązek uzyskania koncesji również i przez te firmy. Osoby pracujące w takich firmach nie musiały posiadać indywidualnych licencji, często były osobami bardzo przypadkowymi. W pierwszym okresie działalności najważniejszymi atutami były: pozwolenie na broń i dostateczna sprawność fizyczna ochroniarza. Konsekwencją takiej regulacji była zasadnicza trudność w ustaleniu stopnia przygotowania pracowników firm ochroniarskich

<sup>41</sup> Sprawiedliwe i bezpieczne państwo, Rada Ministrów, wrzesień 1992 (maszynopis powielony).

do realizacji powierzanych zadań. W trosce o poziom kwalifikacji zawodowych niektóre firmy uruchomiły własne ośrodki szkolenia, inne korzystały z pomocy firm wyspecjalizowanych w szkoleniu pracowników ochrony.

W 1992 r. przy Radzie Ministrów powołano Zespół ds. Przeglądu Specjalistycznych Pomocniczych Formacji Ochrony Mienia i Porządku<sup>42</sup>. Celem Zespołu było dokonanie analizy stanu prawnego i faktycznego skuteczności działalności uzbrojonych formacji, określenie ich roli w nowych warunkach społeczno-gospodarczych państwa oraz przedstawienie konkretnych wniosków zmierzających do kompleksowego uregulowania przedmiotowej problematyki.

W wyniku prac Zespołu w grudniu 1992 r. został opracowany „Raport na temat specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych”<sup>43</sup>. W szczególności poddano analizie zasady ochrony zakładów pracy ważnych dla gospodarki narodowej chronionych przez Straż Przemysłową i Straż Pocztową, zasady funkcjonowania tych formacji oraz działalność koncesjonowanych firm świadczących usługi ochrony osób i mienia.

We wnioskach przedmiotowego raportu przekazano do realizacji właściwym ministrom, a w szczególności Ministrowi Spraw Wewnętrznych, opracowanie projektu nowej ustawy, która powinna normować:

- przedmiotowy zakres ochrony mienia publicznego, a także mienia niepublicznego o specjalnym znaczeniu (np. z powodu jego potencjalnego zagrożenia dla ludzi, środowiska i państwa), co do którego istniałby obowiązek ochrony,
- katalog uprawnień i dopuszczalnych środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez organizacje ochronne i pracowników ochrony, zwłaszcza związanych z posiadaniem i użyciem broni palnej,
- tryb powoływania i sposób podporządkowania własnych służb ochronnych (zarówno państwowych, jak i niepaństwowych),
- warunki koncesjonowania usług firm ochroniarskich,
- kwalifikacje zawodowe i psychofizyczne wymagane od kandydatów na kierowników i pracowników ochrony,
- zakres i formy państwowego nadzoru nad działalnością ochronną.

Pierwotne koncepcje zakładały regulację jedynie w oparciu o akt normatywny w postaci rozporządzenia Rady Ministrów<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Komunikat z posiedzenia Rady Ministrów – maszynopis powielony. Warszawa grudzień 1992 r.

<sup>43</sup> Raport z prac Zespołu ds. przeglądu specjalistycznych pomocniczych formacji ochrony mienia i porządku – maszynopis powielony.

<sup>44</sup> Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz usług ochrony osób i mienia, detektywistycznych oraz w sprawach paszportowych z 7 lipca 1992 r. Zob.: K. Drozd, *Imperium kontratakuję*, „Ochroniarz. Ogólnopolski Magazyn Zawodowców” nr 16 oraz tegoż autora: *Dyktat biurokratów*, „Ochroniarz. Ogólnopolski Magazyn Zawodowców” nr 17.

Dopiero w 1993 r. próbę wprowadzenia regulacji ustawowych działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług w zakresie ochrony osób i mienia podjęła Komenda Główna Policji<sup>45</sup>. Opracowany projekt uwzględniał wnioski wynikające z raportu Zespołu ds. Przeglądu Uzbrojonych Formacji Ochronnych.

Powstały w 1994 r. projekt ustawy przygotowany wspólnie przez MSW i KGP w szczególności przewidywał terminowe koncesje (na okres 5 lat) w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych dla osób posiadających licencję pracownika ochrony wydaną również na okres 5 lat z możliwością wznowienia, lecz nie dłużej niż do 65. roku życia. Projekt zakładał również ograniczenia w uzyskaniu koncesji przez rok byłym funkcjonariuszom Policji, jeżeli przed zwolnieniem w okresie 5 lat zajmowali się oni nadzorem nad działalnością gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz detektywistycznych. Szczegółowo zaś projekt regulował kwestie uprawnień licencjonowanych pracowników ochrony na terenie chronionych obiektów i obszarów. Dotyczyło to uprawnień z zakresu legitymowania, zatrzymania sprawców na gorącym uczynku, dokonywania przeszukania osób i środków lokomocji, żądania niezbędnej pomocy od zobowiązanych instytucji państwowych i straży miejskich oraz zwracania się w nagłych wypadkach do każdego obywatela o udzielenie doraźnej pomocy oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego. W katalogu tych środków znalazły się:

- siła fizyczna w postaci chwytów obezwładniających oraz technik obrony i ataku;
- kajdanki i siatki obezwładniające;
- broń gazowa i ręczne miotacze gazu;
- broń palna – jako środek ostateczny.

Projekt zakładał, iż prawo do noszenia broni mieli tylko i wyłącznie licencjonowani, umundurowani i posiadający oznaki identyfikacyjne pracownicy ochrony. Całkowity zakaz noszenia broni dotyczył pracowników ochrony wykonujących zadania w miejscach imprez masowych oraz ochrony osób.

Kolejny, tym razem opracowany wyłącznie przez Departament Administracyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w 1995 r. projekt<sup>46</sup> ustawy o działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób, mienia i detektywistycznych zakładał między innymi:

- bezwzględny zakaz łączenia usług ochrony osób i mienia z usługami detektywistycznymi;

<sup>45</sup> „Ustawa o ochronie osób i mienia i wynikające z niej zadania dla Policji”, Materiał na posiedzenie Kolegium Komendanta Głównego Policji opracowany w Biurze Koordynacji Służby Prewencyjnej, Warszawa lipiec 1998, materiał powielony.

<sup>46</sup> Ustawa o działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób, mienia i detektywistycznych. Projekt wstępny opracowano w Departamencie Administracyjnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Warszawa, dnia 1 marca 1995 r.; Szczegółowy komentarz zob.: K. Drozd, *Działalność kontrolowana...*



- wyższe wykształcenie i licencję pracownika ochrony jako warunek uzyskania koncesji;
- prawo Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do odmowy wyrażenia zgody na ustanowienie określonych osób jako członków zarządów, pełnomocników, prokurentów, oraz włączenia określonych osób jako wspólników firmy;
- zakaz uzyskania koncesji przez byłych funkcjonariuszy i pracowników cywilnych resortu spraw wewnętrznych, skracając czas tego zakazu w stosunku do poprzedniej wersji z 5 lat do lat 3;
- zachowanie ważności koncesji przez 5 lat z możliwością ubiegania się o następną, ale wydaną już na czas nieokreślony.

Projekt nakładał na przedsiębiorcę, który uzyskał koncesję, wiele obowiązków. Wśród nich należy wymienić:

- obowiązek zgłaszania właściwemu miejscowo komendantowi komisariatu adresów obiektów, w których miały być wykonywane usługi ochrony fizycznej lub monitoringu (zgłoszenie to miało zostać dokonane przed rozpoczęciem świadczenia usługi);
- obowiązek przekazywania – na wniosek terenowego organu Policji – szczegółowych informacji dotyczących pracowników i sposobu ochrony danego obiektu;
- obowiązek współpracy z terenowymi organami Policji, w szczególności w zakresie ustalenia łączności, wymianie informacji o zagrożeniach, współdziałaniu przy ochronie w czasie masowych imprez publicznych. Należy przy tym dodać, że obowiązek współpracy miał powstawać po stronie podmiotu gospodarczego z dniem otrzymania koncesji.

Projekt przewidywał również licencję dla pracowników ochrony, stanowiąc, iż zatrudniać będzie można wyłącznie osoby posiadające takie licencje; generalnie zakładano zawieranie umów o pracę jako formę zatrudnienia<sup>47</sup>.

W związku z częstymi przypadkami patologii w obszarze usług ochrony osób i mienia, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od czerwca 1996 r. do lutego 1997 r. kontrolę w zakresie nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi<sup>48</sup>.

Celem kontroli było zbadanie rozmiarów i form działalności niepaństwowych specjalistycznych formacji uzbrojonych oraz procesu koncesjonowania tej działalności pod względem legalności i rzetelności. Ponadto celem kontroli była ocena organów administracji państwowej w zakresie wykonywania funkcji kontrolnych nad tymi formacjami, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia interesów państwa oraz dóbr osobistych obywateli.

<sup>47</sup> Por. „Ustawa o ochronie osób i mienia”. Komentarz Tomasz R. Aleksandrowicz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Sp. z o.o. Warszawa 2002, s. 16-18.

<sup>48</sup> Informacje o wynikach kontroli NIK opracowane w roku 1997 – maszynopis powielony.

Podstawowym efektem kontroli było wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie pilnych działań na rzecz uporządkowania statusu prawnego podmiotów prowadzących działalność w zakresie usług ochrony osób i mienia, a także dostosowania rozwiązań w tym zakresie do wymogów państwa prawa, tak aby interes państwa i obywateli był skutecznie chroniony.

Biorąc powyższe pod uwagę, Rada Ministrów postanowiła przyspieszyć prace nad projektem ustawy o ochronie osób i mienia i wystąpiła do Sejmu z wnioskiem o rozpatrzenie go w trybie pilnym. W debacie sejmowej nad przedmiotowym projektem Prezes Najwyższej Izby Kontroli, zabierając głos, stwierdził: „Chciałbym wyrazić satysfakcję, że nastąpiła taka szybka reakcja rządu na krytyczny raport Izby. Bardzo dobrze się stało, że w dość szybkim trybie podjęto działania zmierzające do usunięcia stanu prawnego, który był wręcz groźny dla przestrzegania praw człowieka”<sup>49</sup>.

Prace Sejmu nad rządowym projektem ustawy były objęte szeroką konsultacją oraz były przedmiotem burzliwych i wnikliwych dyskusji, między innymi podczas prac połączonych komisji sejmowych. Dnia 17 czerwca 1997 r. komisje: Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Ustawodawcza, obradując pod przewodnictwem posła Jerzego Ciemnińskiego (UW), rozważały tak „...paradoksalne sytuacje, w których Policja jest ściśle ograniczona w swoich działaniach. Sfery jej działania są wyznaczone przez prawo. Natomiast prywatna firma ochroniarska, działająca w interesie prywatnym, ma znacznie szersze możliwości działań aniżeli Policja”. „Wydaje mi się (przyp. red. Jerzy Ciemniński), że działalność firm ochrony osób i mienia powinna być znacznie bardziej szczegółowo i jednoznacznie określona. Tam, gdzie w grę wchodzi sfera interesów osób trzecich, powinna być wyznaczona granica. Powinno być wyraźnie określone, co wolno robić prywatnym podmiotom prawa w stosunku do osób trzecich, a czego im nie wolno. Powinno to być uregulowane przez ustawę”<sup>50</sup>.

W odpowiedzi Wicedyrektor Departamentu Nieruchomości, Zezwoleń i Koncesji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Jan Rypczyński stwierdził: „Chciałbym naświetlić kilka okoliczności, z których wynikała potrzeba przygotowania tej ustawy. Przede wszystkim w ustawie o działalności gospodarczej brak jest definicji pojęć usług ochrony osób i mienia. W zasadzie reglamentujemy obszar w ogóle nieznanym. Bez podstawowych definicji powstaje pytanie o kompetencje organu administracyjnego i co powinien on robić. Utało się na zasadzie tradycji, że koncesjonujemy fizyczną ochronę mienia. Natomiast ochrona techniczna jest zupełnie poza obszarem regulacji. Wiadomo, że z obu sfer wynikają praktycznie takie same zagrożenia”.

Ale również pojawiały się głosy przeciwnie proponowanej regulacji. Ówczesny Sekretarz Zarządu Polskiej Izby Gospodarczej Firm Fizycznej i Technicznej

<sup>49</sup> Por. Diariusz Sejmowy z 112 posiedzenia Sejmu w dniu 29 lipca 1997 r.

<sup>50</sup> Por. tamże.



Ochrony Mienia, Sławomir Wagner prezentując stanowisko Izby, skonstatował: „Jako środowisko popieramy punkt widzenia przedstawiony przez pana przewodniczącego. Wydaje nam się, że objęcie wszystkich podmiotów, w tym firm prywatnych i byłych straży przemysłowych, w jednej ustawie jest nieporozumieniem. Domagamy się od dawna stworzenia dla nas odrębnej ustawy. Chcemy jednak, żeby była to ustawa dla naszych firm, zawierająca także normy prawne dotyczące usług detektywistycznych”.

Inny przedstawiciel środowiska, Prezes Zarządu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Producentów, Projektantów i Instalatorów Systemów Alarmowych, Bogdan Tatarowski, powiedział między innymi: „Działa rynek. Nakładanie się tych zjawisk tworzy bardzo skomplikowaną mozaikę, której problemów nie da się rozwiązać w jednej ustawie. W obecnych warunkach projekt nie uwzględnia modelu ochrony osób i mienia w nowych warunkach rynkowych, społecznych i gospodarczych. [...] Rozwiązania powinny dotyczyć takiej działalności, z jaką obywatel spotyka się w życiu. Na ogół spotyka się z firmami multiprogramowymi, które zajmują się również wywiadownią gospodarczą, usługami detektywistycznymi oraz monitoringiem i instalacjami [...]. Wyrażamy nadzieję, że Sejm zrozumie, iż zagadnienie jest złożone. Przyjmowanie rozwiązań w pośpiechu może w przyszłości spowodować wiele problemów. Jako środowisko podtrzymujemy deklarowaną wcześniej chęć współpracy nad dobrym rozwiązaniem modelowym i projektem kompleksowych ustaw. Proponujemy, żeby wzorować się na rozwiązaniach zawartych w ustawach: o ochronie przeciwpożarowej, Prawo budowlane, o izbach farmaceutycznych i lekarskich. Te ustawy rozwiązują problemy nie tylko z punktu widzenia urzędu, ale także społeczeństwa, w przypadku wprowadzenia koniecznych ograniczeń”.

Z kolei przedstawiciel Krajowego Związku Agencji Ochrony Osób, Mienia i Usług Detektywistycznych, Wiesław Modrakowski powiedział: „W wielu wypowiedziach stwierdzono, że firmom ochroniarskim nie zależy na tym, żeby ta ustawa powstała. Chciałbym wyraźnie stwierdzić, że jest przeciwnie. Myślę, że mogą to potwierdzić osoby biorące udział w pracach podkomisji. Kolejne projekty wypływały również z Krajowego Związku Pracodawców Agencji Ochrony. Ogólne mówienie o środowisku ochroniarskim jest krzywdzące. Reprezentujemy określony związek, który robi wszystko, żeby ta ustawa wreszcie weszła w życie. Chcemy, żeby zostały wprowadzone licencje, gdyż sami to robimy w ramach Krajowego Związku. Nie chcemy, żeby wśród nas były firmy postrzegane negatywnie. Zależy nam na dobrej opinii i na dobrych firmach tak samo jak na powstaniu ustawy”<sup>51</sup>.

Generalnie przedstawiciele samorządu gospodarczego i zawodowego w publicznym proteście do projektu ustawy ogłoszonym na łamach „Rzeczpospolitej” z 4 czerwca 1997 r. podkreślili, że:

<sup>51</sup> Biuletyn Komisji Sejmowych nr 3719/II z 17-06-1997 r.

- ustawa powinna precyzyjnie sytuować branżę, której dotyczy, w systemie bezpieczeństwa państwa, a przeciwstawianie ochrony komercyjnej (realizowanej przez prywatne podmioty gospodarcze) ochronie instytucjonalnej (realizowanej przez służby państwowe, np. Policję) stanowi relikwiny państwa totalitarnego;
- zakresy działania podmiotów realizujących działania ochronne muszą być precyzyjnie określone, w przeciwnym bowiem przypadku będzie dochodzić do napięć i nierówności między tymi podmiotami, np. pomiędzy komercyjnymi agencjami ochrony osób i mienia a wewnętrznymi służbami ochrony powołanymi przez poszczególne podmioty gospodarcze;
- projekt zbyt „upolicynia” ten segment rynku; nieczytelne są funkcje kontrolno-nadzorcze Policji wobec różnych podmiotów gospodarczych, a tryb licencjonowania każdego pracownika przez policję uzależnia firmy ochrony osób i mienia od dobrej woli urzędników policyjnych;
- poszczególne przepisy odwołują się do nieistniejących jeszcze aktów prawnych, np. do nowej ustawy o broni i amunicji, która w chwili prac legislacyjnych nad omawianym projektem nie ujrzała jeszcze światła dziennego;
- projekt nie uwzględnia problematyki usług detektywistycznych i wywiadowczych gospodarczych, ograniczając się jedynie do uregulowania usług ochrony osób i mienia;
- dopuszczając do ważnych z punktu widzenia gospodarki narodowej obiektów i urzędów państwowych firmy z kapitałem zagranicznym, projekt pomija kwestie zabezpieczenia interesu państwa;
- projekt nie zauważa roli samorządu zawodowego i gospodarczego branży ochroniarskiej, wbrew przepisom Konstytucji RP<sup>52</sup>.

Żądania te wyraźnie wskazywały na chęć zachowania dotychczasowego *status quo* działających firm, niż postrzeganie projektu ustawy jako niezbędnej formy zabezpieczenia ważnych interesów państwa.

## 5. Samorząd gospodarczy i jego rola w kształtowaniu komercyjnego systemu bezpieczeństwa

Koniec lat 80. charakteryzował się dużym ożywieniem na rynku „ochronnym” w Polsce. Było to warunkowane z jednej strony pogarszającą się sytuacją bezpieczeństwa w kraju, z drugiej zaś wzrostem zamożności części społeczeń-

<sup>52</sup> Publiczne zarzuty, jakie zgłosili przedstawiciele samorządu gospodarczego i zawodowego w: Komu koncesję na ochronę? Stanowisko: Krajowego Związku Pracodawców Agencji Ochrony Osób, Mienia i Usług Detektywistycznych, Polskiej Izby Gospodarczej Firm Fizycznej i Technicznej Ochrony Mienia, Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Producentów, Projektantów i Instalatorów Systemów Alarmowych (tekst ogłoszeniowy), „Rzeczpospolita” z 4 czerwca 1997 r. Por. też: Z.T. Nowicki, *Ochrona osób i mienia...*, s. 17-18.

stwa w wyniku dynamicznego rozwoju polskiego sektora gospodarczego. Pierwsze firmy ochroniarskie powstają na podstawie przepisów ustawy o działalności gospodarczej z 1988 r. Tak powstający rynek usług ochrony osób i mienia zaczyna poszukiwać różnorodnych form przedstawicielskich, mogących ugruntować ich tożsamość, oddziaływać na etykę środowiska, jak również zając się szeroko rozumianą promocją usług na rynku.

W 1989 r. w Warszawie powstaje Polskie Stowarzyszenie Ochrony Osób, Mienia i Usług Detektywistycznych – pierwsza organizacja branżowa, zrzeszająca na zasadach dobrowolności firmy, agencje i spółki ochrony osób, mienia i usług detektywistycznych, a także osoby fizyczne prowadzące w tym zakresie działalność gospodarczą. Działalność organizacyjna Stowarzyszenia opiera się na społecznej pracy ogółu członków. Z deklaracji programowych wynika, że Stowarzyszenie realizuje swoje cele poprzez organizowanie sympozjów i konferencji tematycznych, odczytów i wykładów, kształcenie i doksztalcanie, prowadzenie doradztwa w zakresie ochrony osobistej, ochrony osób i mienia oraz usług detektywistycznych.

Reprezentując swoich członków wobec organów władzy i administracji państwowej oraz organów samorządu terytorialnego, Stowarzyszenie buduje zaufanie społeczne do branży ochroniarsko-detektywistycznej. Dla swoich przedstawicieli prowadzi promocje, system porad i konsultacji prawnych, system wymiany informacji i zaleceń, który pozwala im na profesjonalne wykonywanie każdego zadania, w każdym miejscu w kraju i za granicą.

Od 1992 r. działa w Polsce Ogólnopolskie Stowarzyszenie Producentów, Projektantów i Instalatorów Systemów Alarmowych POLALARM.

Organizacja licząca prawie 300 członków na terenie całego kraju swoją działalność skupia przede wszystkim na inspirowaniu postępu technicznego, organizacyjnego i prawnego. Zajmuje się również popularyzacją w społeczeństwie różnych form i metod ochrony osób i mienia, jak również ochroną praw producentów, projektantów i instalatorów urządzeń i systemów alarmowych. Poprzez swoją działalność dąży do umacniania zaufania społeczeństwa do działalności zawodowej związanej z ochroną osób i mienia, a zwłaszcza wiarygodności usług świadczonych przez zrzeszonych członków. Przy Stowarzyszeniu działa od 1994 r. Biuro Rzeczoznawców ds. Ochrony Osób i Mienia Systemami Alarmowymi. Świadczy ono usługi w szczególności w zakresie badania i opiniowania elektronicznych systemów alarmowych, oceny ofert zgłaszanych do przetargu, opracowywania analizy ryzyka ochrony obiektów oraz nadzoru technicznego nad instalacjami systemów zabezpieczeń.

Rok 1992 jest również początkiem działalności Krajowego Związku Pracodawców Agencji Ochrony Osób, Mienia i Usług Detektywistycznych. Krajowy Związek zrzesza około 200 firm. Za jedno z podstawowych zadań uznał wiarygodność i profesjonalizm w działaniu swoich członków, którym postawił wysokie wymagania zawodowe i etyczne.

Ponadto Związek stawia sobie za cel ochronę praw jego członków i występowanie, jako ich reprezentant, wobec związków zawodowych pracowników, organów władzy i administracji państwowej, mediów i innych osób fizycznych i prawnych oraz organów samorządu terytorialnego, a także przed sądami. Za istotne uważa również podnoszenie na wyższy poziom usług członków Związku, przez dbałość o ich profesjonalne wykonywanie, zgodność działań z przepisami prawa i zasadami etyki zawodowej, eliminowanie zachowań niepraworządnych i nagannych.

Rok 1989 jest czasem sprzyjającym rozwojowi samorządności gospodarczej w kraju. W dniu 30 maja tego roku Sejm uchwała Ustawę o izbach gospodarczych (DzU nr 35). Wspomniana ustawa w art. 2 określa, że „Izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego, reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej podmiotów w zakresie ich działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej lub usługowej, w szczególności wobec organów państwa”. Na mocy przytoczonych przepisów, Izba gospodarcza jest uprawniona m.in. do wyrażania opinii o projektach rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania gospodarki oraz może uczestniczyć w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w tym zakresie. Może również dokonywać ocen wdrażanych i funkcjonujących przepisów prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej. Szczególnym zaś uprawnieniem Izby może być scedowanie przez Radę Ministrów „na wniosek lub za zgodą izby gospodarczej” (art. 5 pkt 3 ustawy) w drodze rozporządzenia wykonywanie niektórych zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla administracji państwowej. Wystarczy wspomnieć, że w niektórych krajach samorządy gospodarcze przejęły funkcję licencjonowania usług.

Środowisko „ochroniarskie” nie pozostaje bierne wobec możliwości, jakie niesie ze sobą cytowana ustawa, dochodząc do wniosku, że może utworzyć swoją Izbę, jako niezależny organizm samorządowy, skupiający dobrowolnie podmioty gospodarcze działające w branży ochrony osób i mienia, doprowadzając tym samym do integracji środowiska, tworząc jednocześnie silną reprezentację branżową liczącą się w kontaktach z organami władzy i administracji państwowej. Niestety w wyniku zróżnicowania środowiska, w 1994 r. prawie równocześnie powstają dwie Izby. Polska Izba Systemów Alarmowych (PISA), powołana w maju 1994 r. przez 123 podmioty branży zabezpieczeń, tworzy nową propozycję aktywności samorządowej, w swoich założeniach stawiając na wspieranie i promocję najlepszych – niezależnie od miejsca ich produkcji – urządzeń technicznej ochrony, wymuszając profesjonalizm i obiektywizm procedur badawczych jakości stosowanych elektronicznych urządzeń i systemów alarmowych. PISA, będąc organizacją zrzeszającą firmy branży zabezpieczeń prowadzące działalność handlową i produkcyjną, a także świadczące usługi projektowania i instalacji systemów alarmowych, poprzez członkostwo w Krajowej Izbie Gospodarczej oraz udział swoich przedstawicieli w pracach Normalizacyjnej Komisji Problemowej

ds. Systemów Alarmowych ma zapewniony status rzecznika interesów branży, możliwości wpływu na prace legislacyjne i adresowania swojego stanowiska w sprawach związanych z branżą do organów administracji państwowej, samorządowej i innych instytucji życia publicznego<sup>53</sup>.

W czerwcu 1994 r. z inicjatywy Krajowego Związku Pracodawców Agencji Ochrony Osób, Mienia i Usług Detektywistycznych oraz Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Producentów, Projektantów i Instalatorów Systemów Alarmowych na Walnym Zgromadzeniu Założycielskim w Warszawie została powołana Polska Izba Gospodarcza Firm Fizycznej i Technicznej Ochrony Mienia<sup>54</sup>. Izba skupia około 300 firm działających w zakresie ochrony osób, mienia i usług detektywistycznych, producentów elektronicznych i mechanicznych urządzeń alarmowych, projektowania i instalacji systemów alarmowych, monitoringu alarmów, prowadzi szkoły i ośrodki szkolenia i doskonalenia zawodowego, kształtujące kadre branżową. Izba, będąc członkiem Krajowej Izby Gospodarczej, reprezentuje interesy zrzeszonych podmiotów w zakresie ich działalności wytwórczej, handlowej i usługowej. Izba promuje w kraju wszelkie przejawy działalności gospodarczej na rzecz ochrony osób i mienia oraz działa dla integracji firm zrzeszonych. Dbając o wiarygodność swoich członków, a przede wszystkim o jakość świadczonych usług, Izba popiera krajową produkcję wysokiej jakości urządzeń zabezpieczających, wspiera współpracę międzynarodową służącą rozwojowi nowoczesnej produkcji krajowej, a także działalność normalizacyjną i wprowadzanie systemów jakości produkcji i usług ISO 9000.

<sup>53</sup> Por. *Leksykon firm ochrony osób, mienia i usług detektywistycznych*, Wyd. Oferta, Warszawa 1999, s. 14.

<sup>54</sup> Por. *Agencje ochrony w Polsce 1998. Informator*, Wyd. TELBIT, Warszawa 1997.

**Krzysztof Liedel**

## **Policja i służby specjalne jako elementy proaktywnego przeciwdziałania terroryzmowi<sup>1</sup>**

Proaktywne podejście do przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym to filozofia działania, której powstanie wiąże się z przesunięciem się terroryzmu, jako poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, znacznie wyżej na liście takich zagrożeń. Przez wiele dziesięcioleci za najpoważniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa traktowane były przede wszystkim międzypaństwowe konflikty, które przybrać mogły postać konfliktu zbrojnego.

W dobie postzimnowojennej, w której najważniejszymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa państw są zagrożenia asymetryczne, terroryzm stał się wyzwaniem, przeciwdziałanie któremu staje się jednym z najważniejszych obszarów dbałości o bezpieczeństwo państwa. Terroryzm w swojej współczesnej postaci jest zjawiskiem zglobalizowanym, taka też więc musi być walka z nim. Przeciwdziałanie terroryzmowi pozostaje istotnym zagadnieniem uwzględnianym w polityce wewnętrznej i zewnętrznej wielu państw, poświęcają mu także wiele uwagi organizacje międzynarodowe.

Poszczególne państwa budują skomplikowane w swej istocie systemy przeciwdziałania temu zjawisku. Zaangażowane siły i środki, które stanowią elementy tych systemów, obejmują zarówno służby i instytucje, jak też mechanizmy prawne, które stanowią integralną część systemów politycznych, społecznych i bezpieczeństwa tych państw. Ze względu na naturę zagrożenia, jego zwalczanie pozostaje dla ogromnej większości państw tym obszarem, który kojarzony jest z wyłączną ich kompetencją.

Systemy przeciwdziałania terroryzmowi budowane przez państwa w obliczu tego zagrożenia zdefiniować zatem należałoby jako zespół sił i środków, funkcjonujących w ramach i na podstawie określonych rozwiązań prawnych, organizacyjnych i funkcjonalnych, których zadaniem jest rozpoznanie zagrożeń terrorystycznych, zapobieganie im i zwalczanie oraz minimalizacja i likwidacja ich skutków.

---

<sup>1</sup> Fragmenty niniejszego artykułu opracowane zostały na podstawie badań prowadzonych przez Autora w toku prac nad rozprawą doktorską przygotowywaną do obrony pod kierunkiem prof. dr. hab. gen. Stanisława Kozieja w Instytucie Studiów Politycznych PAN.



Wśród podmiotów, które stanowią elementy systemu przeciwdziałania terroryzmowi na poziomie gromadzenia informacji, w tym – w wypadku części z nich – drogą operacyjną, wymienić należy wszystkie organy, służby i instytucje, które realizują zadania w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi. Wśród nich znajdują się:

- służby specjalne (wywiad i kontrwywiad),
- służby o charakterze policyjnym (policja, straż graniczna, służby celne, służby imigracyjne, policje skarbowe),
- służby finansowe (wywiad finansowy, resort finansów, służby nadzoru bankowego),
- służby dyplomatyczne.

W systemie przeciwdziałania terroryzmowi na poziomie realizowanych zadań wyróżnia się kilka podstawowym elementów. Należą do nich<sup>2</sup>:

- rozpoznanie,
- profilaktyka,
- zwalczanie terroryzmu,
- minimalizacja i likwidacja skutków ataków terrorystycznych.

Każdy z tych elementów zawiera, dla pełnej skuteczności danego składnika systemu i przedsięwziętych w związku z nim działań, substrat związany z posiadaniem i stosownym wykorzystaniem informacji. Niemniej jednak wymiar informacyjny niewątpliwie najsilniej jest obecny – i najłatwiejszy do odnotowania na poziomie rozpoznania zagrożeń.

Dla proaktywnego zwalczania terroryzmu jednak kluczowym zagadnieniem jest gromadzenie informacji. Nie mając świadomości tego, jakie zagrożenie stanowią dla państwa poszczególne grupy i organizacje terrorystyczne, a także nie wiedząc, jakie potencjalne działania mają w planach, nie jesteśmy w stanie przedsięwziąć żadnych kroków dla zapobieżenia zagrożeniom. Z tego powodu działania wywiadowcze i operacyjne, prowadzone w ramach zwalczania terroryzmu zarówno na poziomie działań służb policyjnych, jak i służb wywiadowczych, mają kluczowe znaczenie dla skuteczności zwalczania działalności terrorystycznej.

Działania operacyjne, polegające przede wszystkim na gromadzenie informacji o potencjalnych zagrożeniach, mają bowiem na celu rozpoznawanie przygotowań do zamachu i niedopuszczenie do jego wykonania. Stąd, z punktu widzenia społeczeństwa, są najlepszą metodą zwalczania zjawisk o charakterze terrorystycznym. Jednak, aby działania prowadzone w płaszczyźnie wywiadowczej były skuteczne, współczesne państwo musi zapewnić rozwiązania prawno-organizacyjne niezbędne do prawidłowego i skutecznego prowadzenia tych działań. Muszą istnieć:

- 1) instrumenty prawne umożliwiające służbom specjalnym prowadzenie działań w obszarach chronionych prawami i wolnościami człowieka,

<sup>2</sup> Patrz także: K. Jałoszyński, *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008, s. 98.

- 2) jednostki organizacyjne zajmujące się badaniem i analizowaniem uzyskiwanych informacji oraz przygotowaniem materiałów do opracowywania polityki, strategii programów zwalczania terroryzmu,
- 3) koordynacja obiegu informacji pomiędzy instytucjami zajmującymi się zwalczaniem terroryzmu.

Czynności wywiadowcze zasadniczo polegają na uzyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i sprawdzaniu w sposób jawny i niejawny informacji o potencjalnych zagrożeniach. Służby, których zadaniem jest rozpoznanie zagrożeń, posługują się mogą wieloma metodami prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, wśród których zidentyfikować można, jako jedne z najważniejszych: wywiad, analizę operacyjną, obserwację osób, miejsc i środków transportu, pułapkę, kontrolę korespondencji, zakup kontrolowany, przesyłkę niejawnie nadzorowaną, kombinację operacyjną, grę operacyjną, operacje specjalne. Istotną rolę odgrywają również środki techniczne, pozostające w dyspozycji służb: podsłuch, podgląd i nadzór elektroniczny rozmów telefonicznych, pomieszczeń, osób, miejsc i przedmiotów oraz środków transportu, a także środków łączności przewodowej i radiowej.

Warto także podkreślić, iż wykorzystanie metod pracy operacyjnej w przeciwdziałaniu terroryzmowi jest szczególnie istotne z wymienionych wcześniej powodów – pozwala ono na uprzedzenie potencjalnego zagrożenia, tym samym oszczędzając życie ludzkie i zapobiegając powstawaniu strat w wymiarze ekonomicznym. Nie do przecenienia natomiast z politycznego punktu widzenia jest to, iż rząd jest w stanie zaprezentować społeczeństwu swoją zdolność do chronienia go.

Powyższe działania określa się zbiorczo mianem czynności operacyjno-rozpoznawczych. Należą do nich czynności, których „głównym celem jest zapobieganie, rozpoznawanie i wykrywanie sprawców przestępstw”. Można przy tym wskazać, że „czynności takie nie mają charakteru procesowego, stanowią natomiast pozaprocesowe, techniczno-taktyczne czynności praktyki organów [...] mające na celu zapobieganie i zwalczanie przestępczości”<sup>3</sup>.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze podejmowane są w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz ścigania ich sprawców. Czynności te realizowane są wraz z czynnościami analityczno-informacyjnymi w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego<sup>4</sup>.

Najważniejszą funkcją rozpoznania w kontekście przeciwdziałania terroryzmowi jest funkcja informacyjna. Funkcja ta zapewnia dopływ informacji, prze-

<sup>3</sup> A. Hoc, *Zagadnienia odpowiedzialności karnej za szpiegostwo*, Warszawa 1985 [cyt. za: S. Zalewski, *Służby Specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2002, s. 58].

<sup>4</sup> S. Zalewski, dz. cyt., s. 59.



tworzonych do postaci umożliwiającej wykorzystanie ich w procesach decyzyjnych polityki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Istotą tej funkcji jest pozyskiwanie przez właściwe instytucje i służby, analizowanie i przekazywanie właściwym organom decyzyjnym informacji o zagrożeniach dla bezpieczeństwa państwa. W tym kontekście informacja określana jest jako termin stosowany w odniesieniu do „wszystkich rodzajów nie poddanego ocenie materiału informacyjnego, o równych stopniach wiarygodności, pochodzącego z jakiegokolwiek źródła, a posiadającego potencjalną wartość wywiadowczą”<sup>5</sup>.

Informacje pozyskiwane w procesie rozpoznania można ogólnie podzielić na informacje uzyskiwane z dwóch podstawowych źródeł: od człowieka – jako źródła informacji o nim samym i otaczającej go rzeczywistości oraz za pomocą środków technicznych.

Głównym celem opisanych powyżej działań jest pozyskanie informacji, której wykorzystanie pozwoli na zapobieżenie zamachowi terrorystycznemu. Trzeba jednak pamiętać, że tak jak terroryzm współczesny ma nieodmiennie niemal charakter międzynarodowy, tak i walka z nim posiadać musi taką cechę. Międzynarodowa współpraca służb specjalnych, jako zjawisko z rzadka poddające się empirycznym badaniom naukowym, dostarcza stosunkowo mało przesłanek do analizy jej realnej postaci. Warto jednak zatrzymać się przy międzynarodowej współpracy służb policyjnych, która – łatwiejsza do zadania – pozwoli na uzyskanie przybliżonego obrazu struktury celów przynajmniej międzynarodowej współpracy służb specjalnych, z racji na jedność celu, jaki obu tym procesom przyświeca – to jest dbałość o narodowe i międzynarodowe ład i bezpieczeństwo.

Współpraca policyjna pomiędzy służbami krajów, które prowadzą walkę z terroryzmem międzynarodowym, dotyczy zadań, które każda ze służb policyjnych realizuje również we własnym zakresie. Do najważniejszych z nich należą wymienione poniżej zakresy działań:

- rozpoznanie operacyjne wobec własnych obywateli oraz cudzoziemców zamieszkujących na stałe lub przebywających czasowo, co do których zachodzi podejrzenie działalności o charakterze terrorystycznym, uczestnictwo w grupach, organizacjach lub związkach podejrzewanych o działalność terrorystyczną lub jej wspieranie,
- rozpoznanie operacyjne grup, organizacji i związków, które podejrzewane są o prowadzenie działalności terrorystycznej lub finansowanie takiej działalności na terenie kraju bądź poza jego granicami,
- pozyskiwanie poufnych osobowych źródeł informacji pochodzących z wcześniej wymienionych struktur przestępczych lub umożliwiających bezpośrednie dotarcie do środowisk posiadających wiedzę o nich,

<sup>5</sup> *Encyklopedia szpiegostwa*, Warszawa 1995, s. 114-115.

- współpraca w zakresie wymiany informacji o przekraczaniu granic i migracji przez osoby podejrzewane o działalność terrorystyczną, z właściwymi jednostkami służb ochrony granicy,
- rozpoznanie operacyjne środowisk wywodzących się z krajów traktowanych jako państwa „wysokiego ryzyka”,
- w zakresie przedsięwzięć porządkowo-ochronnych: analiza zagrożeń rejonów i obiektów, ze szczególnym uwzględnieniem miejsc szczególnie istotnych bądź podatnych na atak, intensywna służba patrolowa w rejonach szczególnie zagrożonych, działania prewencyjne w rejonach lotnisk, ścisły nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi.

Istotnym wkładem w działania antyterrorystyczne służb policyjnych współczesnych państw są działania podejmowane przez biura i departamenty odpowiedzialne za międzynarodowy wymiar współpracy w przeciwdziałaniu terroryzmowi. Utrzymują one bieżącą współpracę międzynarodową, na przykład w ramach grupy roboczej Unii Europejskiej Police Working Group on Terrorism w zakresie rozpoznawania i zwalczania terroryzmu. Prowadzą również bieżącą współpracę z przedstawicielami służb specjalnych, służb ochrony granic czy też wywiadu i kontrwywiadu wojskowego, w celu poszerzenia posiadanej wiedzy na temat przestępczości związanej z terroryzmem oraz źródłami jej finansowania.

Współczesna współpraca policyjna to również współpraca na forach policyjnych organizacji międzynarodowych. Wśród najważniejszych spośród tych organizacji znajduje się unijna agenda – Europol, czyli Europejskie Biuro Policji, założone w 1992 r. dla celów zwiększenia efektywności współpracy policyjnej na terenie Europy<sup>6</sup>. Podstawowym celem przyświecającym działaniom Europolu jest wspomaganie państw członkowskich w zakresie tworzenia mechanizmów jak najściślejszej współpracy w dziedzinie zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, w szczególności zaś zwalczania:

- handlu narkotykami i innymi substancjami psychoaktywnymi,
- nielegalnej imigracji,
- handlu kradzionymi pojazdami,
- handlu ludźmi z włączeniem zagadnienia pornografii dziecięcej,
- fałszowania pieniędzy oraz innych środków płatniczych,
- handlu substancjami radioaktywnymi,
- terroryzmu.

Europol udziela państwom członkowskim pomocy poprzez usprawnianie wymiany informacji pomiędzy służbami policyjnymi, tworzenie analiz operacyjnych, raportów i analiz przestępczości, dostarczanie ekspertyz i zapewnienie wsparcia technicznego dochodzeń i operacji. Do zadań Europolu należy również groma-

<sup>6</sup> Informacje pochodzą z oficjalnej strony Europolu o adresie [[http://europa.eu/agencies/pol\\_agencies/europol/index\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_en.htm)].

dzenie danych oraz tworzenie efektywnych sposobów ich przechowywania i wykorzystywania. Obecnie Europol funkcjonuje na podstawie Konwencji o Europolu<sup>7</sup>.

Inną, o długiej tradycji, instytucją umożliwiającą międzynarodową współpracę służb policyjnych różnych krajów jest Interpol, czyli Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej<sup>8</sup>. Jego celem jest zapewnienie istnienia forum współpracy i wymiany informacji zarówno w odniesieniu do tradycyjnych zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak też zagrożeń nowej generacji, czyli terroryzmu. Założony w 1923 r., jest nie tylko jedną z najstarszych, ale i najliczniejszych (drugą pod względem liczby członków po Organizacji Narodów Zjednoczonych) organizacją międzynarodową. Dzięki ustalonym przez dziesięciolecia kanałom wymiany informacji na temat przestępczości międzynarodowej i transgranicznej pomiędzy służbami policyjnymi wielu krajów, również Interpol może być użytecznym narzędziem w dziedzinie zwalczania terroryzmu międzynarodowego.

Omówiwszy kwestie tak istotne jak gromadzenie informacji w toku proaktywnego przeciwdziałania terroryzmowi, trzeba nieco miejsca i czasu poświęcić na jedną, nieuniknioną refleksję. Niezależnie od tego, jak wiele wysiłku, sił i środków zaangażowanych zostanie w stworzenie systemu bezpieczeństwa antyterrorystycznego, żadne państwo nie może pozwolić sobie na wiarę, że system ten jest w stu procentach szczelny. Taka konkluzja zmusza do stwierdzenia, że niezbędnymi elementami systemu przeciwdziałania terroryzmowi są także: komponent zarządzania kryzysowego – na wypadek konieczności minimalizowania i likwidacji skutków zamachu, a także komponent odpowiedzialny za fizyczne zwalczanie terroryzmu, a więc pododdziały antyterrorystyczne, zarówno wojskowe, jak i policyjne.

Pierwszą – i konieczną – reakcją na atak przeprowadzony przez ugrupowanie terrorystyczne jest dążenie do wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia stwarzanego przez to ugrupowanie. Możliwe sposoby zrealizowania takiego zamierzenia sprowadzają się przede wszystkim do działań o charakterze siłowym, do fizycznego ujęcia bądź wyeliminowania sprawców ataku. Działanie takie będzie skuteczne w stosunku do danej grupy terrorystycznej, której członkowie zostaną wykluczeni z gry operacyjnej toczącej się pomiędzy organami wdrażania prawa a przedstawicielami ugrupowań terrorystycznych.

Jednostki (pododdziały) antyterrorystyczne policji są bliższe strukturom wojskowym niż policyjnym. Przy tworzeniu policyjnych pododdziałów antyterrorystycznych na świecie (w latach 70.) czerpano inspirację z wojskowych jednostek specjalnych, zwłaszcza w zakresie szkolenia<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r., DzU 2005 Nr 29, poz. 243.

<sup>8</sup> Informacje pochodzą z oficjalnej strony Interpolu o adresie [<http://www.interpol.int>].

<sup>9</sup> K. Jałoszyński, *EURO 2012 – budowa jednostki kontrterrorystycznej policji równie ważna jak budowa stadionów*, [w:] K. Liedel, *EURO 2012: Mistrzostwa Europy w cieniu terroryzmu*, Warszawa 2007, s. 67.

Ponadto taktyka walki bezpośredniej pododdziałów antyterrorystycznych oparta jest na metodach walki piechoty, obejmującej podejście do celu (obiektu) oraz bezpośrednie rażenie przeciwnika ogniem. Sposobem działania jest atak (stanowiący formę natarcia – podstawowego rodzaju działań zaczepnych<sup>10</sup>) zmierzający do likwidacji lub unieszkodliwienia wroga, w tym wypadku terrorystów. Zasady taktyki działania pododdziałów antyterrorystycznych są oparte na zasadach taktyki wojsk lądowych (piechoty). Jego istotą jest neutralizacja zagrożenia, uratowanie przetrzymywanych zakładników z minimalnym zagrożeniem dla ratowanych ludzi, osób postronnych oraz samych członków pododdziału antyterrorystycznego<sup>11</sup>.

Pododdział antyterrorystyczny, aby w sposób efektywny realizować swoje zadania, musi mieć odpowiednią strukturę organizacyjną, składającą się z dwóch podstawowych pionów (komórek): bojowego i wsparcia. Taki układ strukturalny daje gwarancję prawidłowego funkcjonowania pododdziału, jego samodzielność organizacyjną. Jest to niezbędny warunek realizacji operacji antyterrorystycznych. Czynności związane z procesem szkolenia, pracą sztabową i kancelaryjną, zabezpieczeniem magazynowym, rusznikarskim, obsługą środków transportu itp. realizowane są przez pion wsparcia<sup>12</sup>.

Proces i zakres szkolenia podporządkowany powinien być konkretnie zdefiniowanym zadaniom, a także weryfikacji predyspozycji psychofizycznych służących w nim policjantów (np. skoki spadochronowe). Dla pełnej efektywności realizowanych zadań jednostka antyterrorystyczna powinna być wyposażona w silny pion analityczny i planowania operacyjnego. Ponadto w skład jednostki powinny wchodzić komórki szkoleniowo-taktyczne i rozpoznawcze, a także logistyczne.

Jak łatwo zauważyć, współczesna jednostka antyterrorystyczna, poza pionem bojowym (zajmującym się fizycznym zwalczaniem terroryzmu), swoje działania opiera w znacznym stopniu na zasobach informacyjnych:

- rozpoznaniu sytuacji przed przeprowadzeniem akcji bojowej,
- wiedzy na temat taktyki terrorystów i stosowanych przez nich metod walki,
- znajomości współczesnych taktyk i technik bojowych formacji antyterrorystycznych,
- wiedzy na temat metod szkolenia.

Pion analityczny i pion planowania operacyjnego nie miałyby racji bytu bez posiadania dostępu do stosownych informacji.

Dla podsumowania omówienia płaszczyzny fizycznego zwalczania terroryzmu warto podkreślić jeden jej istotny aspekt: nie ma ona wymiaru prewencyjnego

<sup>10</sup> W. Kaczmarek, *Natarcie związku taktycznego*, rozprawa habilitacyjna, „Zeszyty Naukowe AON” 1997, nr 4(29), dodatek do nr. 4, s. 27.

<sup>11</sup> K. Jałoszyński, *EURO 2012 – budowa jednostki kontrterrorystycznej policji...*, s. 63.

<sup>12</sup> K. Jałoszyński, *Terroryzm i walka z nim we współczesnym świecie*, Legionowo 2002, s. 167.

w swojej istocie. Jest zawsze działaniem *post factum*. Dlatego nigdy nie będzie miała waloru prewencji i wyprzedzenia, które są najważniejszymi cechami działań uznawanych za najbardziej skuteczne we współczesnych systemach przeciwdziałania terroryzmowi.

Jak widać, dwa spośród czterech komponentów systemu przeciwdziałania terroryzmowi nierozdzielnie związane są z działaniami podejmowanymi przez służby wywiadowcze oraz służby policyjne w ramach ich ustawowych zadań. Stanowią one nie tylko pierwszą, ale i ostatnią linię obrony w walce z tym zjawiskiem – od próby rozpoznania zagrożenia i zapobieżenia atakowi, aż po fizyczną walkę z przeciwnikiem, jeśli do ataku dojdzie.

Trzeba jednak – oddając właściwą wagę działaniom tych służb – pamiętać, iż aby mogły być skuteczne, muszą częściowo odbywać się w obszarze, który chroniony jest w demokratycznych społeczeństwach przed ingerencją państwową. Stąd istotne jest, aby wszystkie podejmowane przez te służby działania były regulowane właściwymi aktami prawnymi przez organy ustawodawcze państw oraz ujęte we właściwe, zapewniające skuteczne i zgodne z prawem ramy organizacyjne. W obliczu rosnącego zagrożenia terroryzmem pojawia się coraz więcej takich rozwiązań prawnych i instytucji, które umożliwiają państwom w sposób proaktywny coraz skuteczniejszą walkę z terrorystami.

**Janusz Gierszewski**

## **Policja w walce z terroryzmem**

W ostatnich latach nastąpiło zahamowanie eskalacji działalności grup terrorystycznych w Europie. Nie oznacza to jednak, że terroryzm – w jego wielowymiarowych aspektach oraz w zróżnicowanych postaciach – zanikł bądź został w poważnym stopniu wyeliminowany z życia społecznego i publicznego. Fakt ten konsekwentnie powoduje, iż istnieje stała potrzeba pogłębiania współpracy wszystkich organów państwowych i organizacji międzynarodowych, których celem jest przeciwdziałanie terroryzmowi w jakiegokolwiek formie jego przejawu. Na poziomie struktur międzynarodowych i narodowych ważna rola przypada służbom wewnętrznym, a zwłaszcza policji. W odniesieniu do zjawiska terroryzmu chodzi przede wszystkim o działania związane z rozpoznaniem, zapobieganiem, zwalczaniem, a także likwidacją jego skutków. Unia Europejska wprowadziła ramy prawne i mechanizmy, które umożliwiają współpracę policyjną. Dzięki temu istnieją instytucjonalne podstawy do podejmowania wspólnych działań, dzięki którym można wzmacniać potencjał krajowy i łatwiej nawiązywać współpracę na zasadzie policyjnego partnerstwa międzynarodowego. Działania wykonywane przez organy krajowe, odpowiedzialne za bezpieczeństwo, same decydują, w jaki sposób tworzyć struktury, które mają na celu zapobieganie i zwalczanie terroryzmu. Jest zrozumiałe, że system przeciwdziałania terroryzmowi powinien bazować na stałych płaszczyznach i filarach. Terroryzm jest zjawiskiem globalnym, a demokratyczna Polska ze swoimi instytucjami i organizacjami włączyła się w proces unifikacji prawodawstwa antyterrorystycznego, ścigania przestępstw oraz współpracy sądowej. Przedstawiając polski system, zauważono potrzebę zweryfikowania tożsamości celów oraz sposób koordynacji działań instytucji i organów kolegialnych powołanych w tym zakresie w celu oceny ich przydatności i efektywności. Migracje, dynamiczny rozwój technologiczny (telekomunikacja, Internet) oraz rozbudowane mechanizmy procesów finansowych wymuszają kontrolę policyjną, ale przy respektowaniu praw człowieka. Celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy próby kodyfikacji walki z terroryzmem w prawie wspólnotowym stanowią determinanty w procesie kształtowania się współpracy policyjnej wobec tego zjawiska?
2. Czy istnieje obecnie w Polsce realne zagrożenie zamachem terrorystycznym i jakie miejsca stanowią potencjalny cel terrorystów?
3. Czy walka z terroryzmem ma swoje instytucjonalne podstawy i jaką rolę odgrywa w nich policja?
4. Jakie powołano w Polsce instytucje do walki z terroryzmem i czy współpraca pomiędzy nimi jest optymalna?
5. Jakimi celami i priorytetami kieruje się polska policja w walce z terroryzmem?
6. Jak zorganizowana jest polska policja w walce z terroryzmem?

## 1. Geneza współpracy europejskich służb policji w walce z terroryzmem

Początki europejskiej współpracy policyjnej w zakresie zwalczania terroryzmu można datować od grudnia 1975 r., gdy podczas obrad Rady Ministrów w Rzymie podjęto decyzję o stworzeniu specjalnej grupy pod nazwą TREVI<sup>1</sup>. Wykształciła ona z czasem własne struktury robocze, z których jedna bezpośrednio zajmowała się tematyką terroryzmu (tzw. TREVI I). Jednym z najważniejszych zadań stało się wspólne i regularne analizowanie zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń terroryzmem, wypracowanie jednolitej strategii działań w zwalczaniu grup terrorystycznych oraz umożliwienie państwom – członkom UE współpracy w przeciwstawianiu się zagrożeniom<sup>2</sup>.

Kolejnym krokiem współpracy w walce z terroryzmem był Układ z Schengen z 1985 r. Tu nacisk położono głównie na wzmocnienie kontroli granic wewnętrznych<sup>3</sup>. Podpisanie Traktatu o Unii Europejskiej w 1992 r. sprawiło, że problematyka walki z terroryzmem została inkorporowana do III filaru Unii Europejskiej z włączeniem dorobku TREVI oraz instytucjonalizacji współpracy państw członkowskich UE w zakresie walki z terroryzmem. Na mocy art. 29 TUE przedmiotem „wspólnego zainteresowania” państw członkowskich stała się współpraca policji w celach prewencyjnych i w walce z terroryzmem, nielegalnym handlem narkotykami oraz innymi poważnymi formami przestępczości między-

<sup>1</sup> Międzynarodowa współpraca policyjna początkowo miała charakter konsultacji bilateralnych, potem charakter porozumień międzynarodowych (1888 r. Austria, Belgia, Holandia), konferencji (1914 r., książę Monako Albert) i tak aż do roku 1949, kiedy to utworzono Radę Europy.

<sup>2</sup> K. Rypulak-Mirowska, *Zwalczanie terroryzmu. Wybrane zagadnienia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia dla Polski*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2008, s. 53.

<sup>3</sup> <http://www.policja.pl/portal/pol/356/6797/>



narodowej<sup>4</sup>". Obszar polityki wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w tym współpracy służb policyjnych i władz celnych państw członkowskich, został po raz pierwszy włączony do Traktatu UE wraz z Traktatem z Maastricht. Konwencja o utworzeniu Europolu została podpisana w 1995 r., a Biuro zaczęło formalnie pracować w połowie 1999 r. W art. 2 ust. 1 konwencji zapisano, że jednym z jej głównych celów jest udoskonalenie i wzmocnienie efektywności działania oraz wsparcie instytucji odpowiedzialnych za zapobieganie i walkę z terroryzmem. Na Europol nałożono obowiązek zajmowania się przestępstwami, jakie zostały lub mogą zostać popełnione w trakcie działań terrorystycznych wobec życia, zdrowia, wolności osobistej lub majątku. Państwa członkowskie UE, wyraźnie zainteresowane utrzymaniem swych narodowych kompetencji antyterrorystycznych, dodały do konwencji przepis, że Europol zacznie się zajmować problematyką terroryzmu dopiero w dwa lata po ratyfikacji umowy, chyba że Rada Unii podejmie decyzje przyspieszające ten termin<sup>5</sup>.

Traktat z Amsterdamu (1997) zasadniczo zmienił zakres tematyczny III filaru. Zgodnie z art. 29 TUE, problematyka terroryzmu została ujęta przede wszystkim w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Artykuł 29 TUE stanowi, iż budowa obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości powinna się odbywać przez zapobieganie przestępczości zorganizowanej lub innym formom przestępczości, w szczególności poprzez walkę z terroryzmem, handlem ludźmi i przestępstwami przeciwko dzieciom, handlem środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi i bronią oraz korupcją i nadużyciami finansowymi. Wskazano m.in. na konieczność zapewnienia lepszej koordynacji działań, znaczenie walki z finansowaniem terroryzmu, wzmocnienie współpracy z Europolem, przeciwdziałanie terroryzmowi internetowemu oraz koncentrację prac Grupy Roboczej ds. Terroryzmu na kwestii opisywania aktów terrorystycznych w krajach unijnych. Po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu, Rada Europejska zgromadzona w Tampere dodała szereg istotnych środków, które należy stosować w dziedzinie współpracy policyjnej. Do głównych należało: ustanowienie operacyjnej grupy zadaniowej europejskich szefów policji, która m.in. miałaby przyczynić się do planowania działań operacyjnych; wezwanie umożliwiające Europolowi uczestnictwo w grupach śledczych i wzywające państwa członkowskie do rozpoczęcia działań śledczych oraz utworzenie wspomnianego Europejskiego Kolegium Policyjnego<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> F. Jasiński, P. Rakowski, *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem w Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 229.

<sup>5</sup> <http://www.europol.europa.eu/>

<sup>6</sup> Por. W. Osanta, *Europol jako instrument przeciwdziałania terroryzmowi w ramach kompetencji przedmiotowych Unii Europejskiej*, [w:] Z. Czachór (red.), *Europa i Unia Europejska – między integracją a atomizacją*, Poznań 2007, s. 309-324. Decyzja 2005/820/WSiSW/



Rada Europejska wskazała (21 września 2001 r.), iż walka z terroryzmem staje się jednym z najważniejszych celów UE. Odniesiono się do konieczności wzmocnienia współpracy policyjnej i sądowej w tym zakresie oraz wsparcia działań zapewniających większe bezpieczeństwo transportowi lotniczemu, także za pomocą instrumentów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Na podstawie rezolucji nr 1373 Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych wprowadzono pod koniec 2001 r. europejską listę osób i organizacji związanych z działalnością terrorystyczną, w stosunku do których należało podejmować restrykcyjne działania prewencyjne.

Na szczycie UE w Brukseli (22 września 2001 r.) zapowiedziano stworzenie urzędu „europejskiego prokuratora publicznego”, unijnego biura śledczego i wspólnych ekip śledczych.

W grudniu 2001 r. 14 państw UE przyjęło porozumienie dotyczące europejskich nakazów aresztowania i ekstradycji przestępców za 32 poważne przestępstwa. Ten bezprecedensowy zaczątek wspólnego wymiaru sprawiedliwości miał przede wszystkim ułatwić ściganie przestępstw związanych z terroryzmem. W grudniu 2002 r. kraje UE porozumiały się w sprawie intensyfikacji współpracy między krajami członkowskimi i instytucjami unijnymi w zapobieganiu ewentualnym atakom terrorystycznym, również biologicznym, chemicznym i atomowym. Posunięcie to jest częścią szerszego antyterrorystycznego programu UE.

W celu wprowadzenia swobody przemieszczania się wewnątrz terytorium Unii Europejskiej na mocy postanowień Tytułu IV Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen (KWS), został utworzony System Informacyjny Schengen (SIS). SIS jest ważnym osiągnięciem w dziedzinie współpracy policyjnej w Unii. Do marca 2003 r. zarejestrowano ponad 11 mln wpisów o osobach lub przedmiotach poszukiwanych. Co roku do krajowych SIRENE zgłaszanych jest ponad 35 000 pozytywnych identyfikacji osób lub przedmiotów. Udaje się to głównie dzięki centralnej roli, jaką SIS odgrywa w koncepcji zniesienia kontroli i ochrony granic, jego integracji z normalnymi działaniami policji krajowej czy kontrolami granicznymi<sup>7</sup>.

W następstwie ataków terrorystycznych w Madrycie 11 marca 2004 r. Rada uzgodniła zastosowanie wielu środków celem poprawy współpracy antyterrorystycznej w UE. Niektóre z nich dotyczą aspektów faktycznej współpracy operacyjnej pomiędzy organami ścigania, np. poprawy kontroli i wykrywalności broni palnej i materiałów wybuchowych, możliwości utworzenia bazy danych UE dotyczącej materiałów kryminalistycznych, ułatwienia pościgu transgranicznego, uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych pomiędzy organami ścigania. Inne działania dotyczą ratyfikacji odpowiednich instrumentów prawnych, takich jak Konwencja o wzajemnej pomocy prawnej i jej protokół oraz trzy protokoły do Konwencji o Europolu.

<sup>7</sup> <http://www.policja.pl/portal/pol/367/12473/> (17.11.2009); zob. P. Wawrzyk, *Współpraca policyjna a system informacyjny Schengen II*, Warszawa 2008.

Od 1 stycznia 2004 r. Europejski Nakaz Aresztowania (ENA) zastąpił w krajach Unii Europejskiej procedury ekstradycji. ENA może mieć zastosowanie w stosunku do wszystkich czynów, które w świetle prawa obowiązującego w państwie wydającym nakaz, zagrożone są karą co najmniej roku pozbawienia wolności albo w przypadku, gdy zapadł wyrok lub wydano środek zabezpieczający o wymiarze co najmniej czterech miesięcy. Ściganiem karnym można więc objąć również podejrzanych o popełnienie przestępstw pospolitych<sup>8</sup>. Istnieją zaawansowane projekty, takie jak Visa Information System (VIS), nowszy System Informacyjny Schengen (SIS II) czy też SISone4all. W ciągu najbliższych kilku lat planuje się dokończyć system gromadzenia danych osobowych i biometrycznych w celach wizowych. W ramach SIS II znajdować się mają również informacje o skradzionych przedmiotach, tj. pojazdach, banknotach, formularzach urzędowych dokumentów. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 4-5 listopada 2004 r. przyjęto wieloletni Program haski, mający na celu wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej w latach 2005-2009. W maju 2005 r. Komisja opracowała plan działania służący realizacji Programu haskiego, w którym określiła 10 szczegółowych priorytetów, a w tym walkę z terroryzmem jako działania mające na celu pogłębienie globalnej współpracy<sup>9</sup>. Na posiedzeniu Rady w dniach 4-5 grudnia 2006 r. dokonano m.in. przeglądu realizacji Programu haskiego. Zalecono wzmocnienie współpracy policyjnej poprzez stosowanie zasady dostępności i szerszą współpracę operacyjną, a także walkę z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. Zauważono istnienie braków w poziomie transpozycji przepisów dotyczących policji i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych czy dostępu do informacji potrzebnych do zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej<sup>10</sup>. Pomimo wielu różnic legislacyjnych policji krajowych, sposobu organizacji, gromadzenia i udostępniania danych przydatnych w pracy policji bez większych problemów wprowadzono Program haski z zasadą dostępności opartej na idei integracji.

Dnia 27 maja 2005 r. grupa państw członkowskich Unii Europejskiej (Belgia, Holandia, Luksemburg, Francja, Niemcy, Austria i Hiszpania) podpisała układ z Prüm<sup>11</sup>. Dotyczy on w szczególności walki z terroryzmem, przestępczością transgraniczną i nielegalną imigracją. Wprowadzono wzajemny dostęp do krajowych baz danych, wymianę danych dotyczących kodów DNA, odcisków linii papilarnych oraz danych osobowych osób podejrzanych o działalność terrorystyczną

<sup>8</sup> T. Safjański, *Gazeta Policyjna* nr 47/2004; zob. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/key\\_issues/european\\_arrest\\_warrant/eaw\\_1204\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/european_arrest_warrant/eaw_1204_pl.pdf)

<sup>9</sup> [www accurapid.com/journal](http://www accurapid.com/journal)

<sup>10</sup> [europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/848&format=PDF&aged=1&language=PL&guiLanguage=e](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/848&format=PDF&aged=1&language=PL&guiLanguage=e)

<sup>11</sup> A. Gruszczak, F. Jasiński, *Układ z Prüm: czy nowe porozumienie o współpracy w zwalczaniu zagrożeń dla porządku i bezpieczeństwa publicznego to właściwy kierunek współpracy w Europie?* Forum Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne (31.07.2005).

i zakłócanie imprez masowych. Państwa zgodziły się również na organizowanie wspólnych lotów deportacyjnych oraz obecność uzbrojonych funkcjonariuszy ochrony na pokładach samolotów cywilnych. W kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego UE brak jest woli w kwestii tworzenia samodzielnych struktur policyjnych. Podkreśla się często potrzebę zwiększenia współpracy i wymiany informacji pomiędzy służbami państw członkowskich. Rolą struktur unijnych ma być jedynie ułatwienie lub pośredniczenie w tej współpracy, a nie samodzielne działania czy przejmowanie kompetencji organów policyjnych czy prokuratorskich państw członkowskich. Coraz mniej też słyszy się o utworzeniu Europejskiej Straży Granicznej, operacyjnej (z Europolu) czy prokuratorskiej (z Eurojustu)<sup>12</sup>.

Wzmocniono rolę ulokowanego w ramach Rady i Sekretariatu Generalnego Centrum Sytuacyjnego (SITCEN) w zakresie oceny zagrożeń na podstawie danych wywiadów i służb bezpieczeństwa państw członkowskich. Centrum jest odpowiedzialne za monitorowanie i analizowanie wydarzeń i sytuacji na świecie, ze szczególnym naciskiem na zagrożenie terroryzmem międzynarodowym, potencjalne źródła konfliktów oraz proliferacji broni masowego rażenia.

Tabela 1. Instytucje związane ze zwalczaniem terroryzmu w ramach II filara UE

Nazwa instytucji	Zadania
Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (Political and Security Committee – PSC)	Określanie wspólnych kierunków polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (common foreign and security Policy, CSFP).
Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej do Spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa	Reprezentowanie Unii Europejskiej w polityce międzynarodowej oraz koordynowanie działań w zakresie WPZiB.
Europejskie Centrum Satelitarne	Przetwarzanie i dostarczanie informacji pochodzących z analiz obrazów satelitarnych, wspieranie procesów decyzyjnych w dziedzinie WPZiB.
Centrum Sytuacyjne (SitCen)	Monitoruje i analizuje wydarzenia i sytuacje, ze szczególnym naciskiem na zagrożenie terroryzmem międzynarodowym, potencjalne źródła konfliktów oraz proliferacji broni masowego rażenia.
Koordinatorka UE do spraw Terroryzmu, ulokowana w ramach Sekretariatu Generalnego Rady	Koordinuje prace podejmowane w ramach Rady w związku ze zwalczaniem terroryzmu, dokonuje stałego przeglądu instrumentów, którymi posługuje się UE w zwalczaniu terroryzmu, składa raporty Radzie, wzmacnia mechanizmy współpracy pomiędzy służbami policyjnymi i wywiadowczymi.

Źródło: opracowanie własne

<sup>12</sup> A. Podolski, *Program haski (Bezpieczeństwo wewnętrzne i sprawiedliwość w latach 2005-2009) – Polska perspektywa*, CSM 14/04.

Tabela 2. Instytucje związane ze zwalczaniem terroryzmu w ramach III filara UE

Nazwa instytucji	Zadania
Grupa robocza ds. terroryzmu – COTER (grupa robocza, clearing house)	Problematyka terroryzmu w aspekcie zewnętrznym UE (dokonywanie zmian na tzw. liście antyterrorystycznej UE).
Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych	Rada jest głównym organem decyzyjnym Unii Europejskiej. Koordynuje m.in. współpracę między krajowymi sądami i organami policji w sprawach karnych.
Komitet Koordynacyjny (art. 36 TUE)	Ustanowiony przez Traktat o Unii Europejskiej. W jego skład wchodzi wysocy urzędnicy UE. Wydaje opinie, przeznaczone do wiadomości Rady UE nt. spraw związanych ze współpracą w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.
Grupa Zadaniowa Szefów Policji UE (Task Force Police Chiefs, TFPC)	Wymiana doświadczeń, najlepszych praktyk i informacji na temat aktualnych trendów w przestępczości, we współpracy z Europolem. Komitet zbiera się dwa razy w roku.
Europol	Zadaniem Europolu jest zapewnienie ściślejszej i bardziej efektywnej współpracy w zakresie zapobiegania i zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, w tym terroryzmu.
Eurojust	Koordynacja działań prokuratur krajowych państw członkowskich.
Frontex	Koordynacja współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie ochrony granic.
Grupa robocza ds. terroryzmu (Terrorism Working Group – TWG)	Problematyka przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu w aspekcie wewnętrznym, tj. występującego na terytorium państw członkowskich UE.
Grupa zadaniowa „Atlas”	Wyniesienie każdej jednostki specjalnej krajów członkowskich na możliwie najwyższy poziom profesjonalizmu poprzez bliską współpracę oraz wzajemne wsparcie, po to, aby zmaksymalizować szanse na sukces w walce z terroryzmem w każdym kraju; wymiana informacji i promocja wzajemnej pomocy w celu poprawy i lepszej koordynacji działań UE w obszarze kontrterroryzmu; prowadzenie wspólnych interwencji/operacji w przypadku sytuacji kryzysowych na dużą skalę, głównie o podłożu terrorystycznym; wsparcie siłami i środkami, w celu uniknięcia interwencji wojskowej.

cd. tabeli 2

Nazwa instytucji	Zadania
CEPOL	Pomaga policji krajowej w zwiększeniu wiedzy na temat struktur operacyjnych policji w innych państwach członkowskich. Ponadto ma on na celu poprawę wzajemnego zrozumienia i współpracy policyjnej Europol w UE i na szczeblu międzynarodowym. Jego zakres specjalistycznych szkoleń stale rośnie, rozciągając się od współpracy w zwalczaniu terroryzmu, porządku publicznego i kontroli granicznej na granicach wewnętrznych Unii.

Źródło: opracowanie własne

Poza ramami UE zorganizowała się grupa państw G 6 (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania i Polska – od 2006 r.), której celem jest m.in. współpraca w dziedzinach szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa, takich jak:

- walka z terroryzmem,
- zapobieganie przestępczości zorganizowanej i zwalczanie jej,
- wymiana danych operacyjnych,
- skuteczna kontrola granic,
- zwalczanie nielegalnej imigracji<sup>13</sup>.

John Grey twierdzi, że wojny z terroryzmem nie da się wygrać metodami militarnymi, a jedynie przez wzmocnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, działania policji oraz przyjęcie odpowiedniej strategii politycznej<sup>14</sup>. To twierdzenie nadaje odpowiednią rangę działaniom policji.

## 2. Terroryzm jako metoda polityczna o charakterze globalnym

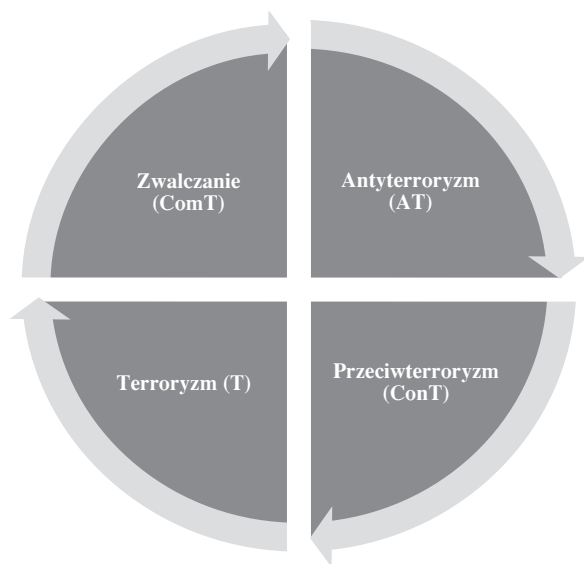
Problem terroryzmu znajduje się wśród globalnych zagrożeń współczesnego świata. Skupia na sobie uwagę rządów wielu państw, organizacji międzynarodowych oraz opinii publicznej. Wymieniany jest on często w grupie najważniejszych kwestii międzynarodowych. Istnieje wiele definicji terroryzmu. Powszechnie uważa się, że terroryzm to wykorzystywanie przemocy albo groźby użycia przemocy w celu osiągnięcia różnych celów politycznych lub ideologicznych. Walter Laqueur zauważył, że „terroryzm jest jak pornografia – nie sposób go dokładnie zdefiniować, ale jeśli się zobaczy akt terroryzmu, wiadomo czym jest”<sup>15</sup>. Znaczenie tego pojęcia coraz częściej przenoszone jest na szersze zjawiska – od określania jednostkowych

<sup>13</sup> A. Gruszcak, *Polska w G 6 – kłopotliwy sukces*, Forum. Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne, 24.03.2006.

<sup>14</sup> [http://www.dziennik.pl/opinie/article6331/Nie\\_wygramy\\_z\\_terroryzmem.html?service=print](http://www.dziennik.pl/opinie/article6331/Nie_wygramy_z_terroryzmem.html?service=print)

<sup>15</sup> T. Białek, *Terroryzm. Manipulacja strachem*, Warszawa 2005, s. 144.

zachowań rewolucyjnych (Narodna Wola) po destabilizujące całe państwa przy użyciu broni masowego rażenia (Iran) i nazywające nowe zjawiska społeczne, techniczne i kulturowe (narkoterroryzm, cyberterroryzm, asymetria).



Rys. 1. Rozróżnienie terminologiczne pojęć związanych z terroryzmem (Praga 2002, NATO)<sup>16</sup>

Antyterroryzm (działania defensywne, obronne), przeciwterroryzm (działania ofensywne, „odwetowe”) i zwalczenie jako kompleksowe działanie w okresie zagrożenia, są odpowiedzią na terroryzm. Policja i inne służby powinny być przygotowane na neutralizację takich aktów terroru. Zazwyczaj jako akty przemocy klasyfikuje się następujące działania bądź postępowanie:

- 1) wprowadzenia i zawładnięcia środkami komunikacji: samolotów, statków, pociągów, autobusów wraz z pasażerami w charakterze zakładników;
- 2) akty sabotażu gospodarczego;
- 3) napady, włamania, żądania okupu w celu pozyskania środków na własną działalność;
- 4) zamachy na życie, zdrowie lub wolność przedstawicieli władz, znanych osób ze sfer gospodarczych oraz osób podlegających ochronie międzynarodowej;
- 5) wprowadzenia i przetrzymywania w charakterze zakładników osób pochodzących z innych państw niż teren działania terrorystów (np. dziennikarzy, duchownych, wolontariuszy);
- 6) stosowanie ładunków wybuchowych, broni palnej (w tym rakiet) w miejscach publicznych i wywoływanie przez to szczególnego zagrożenia ludzi postronnych;

<sup>16</sup> [www.nato.int/docu/basicxt/b021122e.htm](http://www.nato.int/docu/basicxt/b021122e.htm).

7) skażanie materiałami radioaktywnymi lub trującymi terenu, obiektu i środków komunikacji pasażerskiej<sup>17</sup>.

Jeszcze w latach 70. niemal wszystkie grupy terrorystyczne cechował laicki światopogląd (najczęściej marksistowski), podczas gdy obecnie większość motywuje swoje działania przekonaniem religijnymi (islamskimi) z motywem politycznym<sup>18</sup>.

Ze względu na rodzaj działań terrorystycznych możemy wyróżnić terroryzm:

- bombowy,
- z użyciem broni jądrowej i innych źródeł promieniotwórczych,
- biologiczny,
- z użyciem środków chemicznych,
- z użyciem środków technicznych,
- cyberterroryzm (ataki na sieci teleinformatyczne)<sup>19</sup>,
- narkoterroryzm (działania karteli narkotykowych przeciwko państwu w celu ochrony swoich interesów),
- przemysłowy.

Obecnie największym zagrożeniem są ataki z użyciem materiałów wybuchowych, o czym świadczą zamachy w Iraku, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii (przenoszone w plecakach, przewożone ciężarówkami i detonowane przez samobójców)<sup>20</sup>.

Źródła terroryzmu można poszukiwać w uwarunkowaniach:

- społeczno-ekonomicznych – łączą się one ściśle z takimi zjawiskami, jak kryzysy ekonomiczne, różnorodne napięcia społeczne, sytuacje dyskryminacji narodowej i społecznej, a także ze świadomością pewnej sprzeczności między rzeczywistością a jej obrazem pokazywanym w środkach masowego przekazu;
- historyczno-politycznych – mają swój początek w ostrych reakcjach społecznych, domagających się pełnej demokratyzacji i poszanowania praworządności oraz praw człowieka;
- socjologicznych – można sprowadzić je do zjawiska występowania w wielu krajach szczególnej atmosfery społecznej, ducha przemocy;
- psychologicznych – duża część terrorystów jest głęboko niezrównoważona psychicznie, posiadając przy tym nadmierne poczucie własnej wartości<sup>21</sup>;

<sup>17</sup> R. Woźniak, *Wykłady z przedmiotu: Terroryzm i antyterroryzm*, Wojskowa Akademia Techniczna 2005.

<sup>18</sup> K. Jałoszyński, *Prognozy rozwoju terroryzmu*, PBS nr 1-2/1999, [http://republika.pl/biuletynwspol/ibs\\_1i2\\_99/a22\\_1-2\\_99.htm](http://republika.pl/biuletynwspol/ibs_1i2_99/a22_1-2_99.htm)

<sup>19</sup> A. Toffler, *Trzecia fala*, PWN, Warszawa 1986.

<sup>20</sup> Na temat metod i kategorii międzynarodowych aktów terrorystycznych zob. B. Hołyst, *Kryminologia*, wyd. 5, Warszawa 1994, s. 85 i nast.

<sup>21</sup> J. Pawłowski, *Terroryzm we współczesnym świecie*, Warszawa 2001, s. 14.



- ideologiczno-kulturowych<sup>22</sup>;
- asymetrii gospodarczej;
- ruchów ekologicznych.

Ze względu na obszar ataku wyróżniamy terroryzm: 1) lądowy, 2) powietrzny, 3) morski<sup>23</sup>.

Bolesław Balcerowicz określa istotę terroryzmu jako odwrócenie clausewitzowskiego paradygmatu zwycięstwa w wojnach, zasadzającego się na znanej triadzie: (1) siły zbrojne przeciwnika zniszczyć; (2) teren opanować; (3) wolę oporu złamać. Oznacza to, że po ponad XXVI wiekach nastąpił powrót do filozofii walki Sun Tzu, który w analogicznej triadzie na pierwszym miejscu postawił złamanie woli<sup>24</sup>. Jedna definicja w skali międzynarodowej i jednakowe kryteria oceny terroryzmu mogłyby stanowić podstawę do opracowania spójnej i skutecznej strategii międzynarodowej ukierunkowanej na zwalczanie tego zagrożenia.

Bruce Hoffman wprowadził pojęcie nowego terroryzmu jako sposobu na prowadzenie ukrytej wojny. Uzasadnił to właściwościami takimi jak rozproszenie (*diffused*) i bezkształtność (*amorphous*). Za najbardziej niebezpieczną cechę uznał nie tyle łatwość, z jaką terroryści korzystają ze współczesnych zdobyczy techniki, ale brak właściwego traktowania tego zjawiska przez decydentów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo<sup>25</sup>. Walka z terroryzmem w skali globalnej jest utrudniona, gdyż większość organizacji terrorystycznych działa w krajach, gdzie aparat państwowy jest bardzo słaby lub praktycznie nie istnieje. W wielu krajach terroryści cieszą się dużą popularnością, a mieszkańcy popierają ich działania (Pakistan, Afganistan). W takich warunkach nie jest możliwe pokonanie czy choćby powstrzymanie terroryzmu za pomocą operacji wojskowych. Terroryści w asymetrii swych działań wybierają łatwiejsze cele, takie jak kolej, metro czy centra turystyczne. Zagrożenie w tych miejscach można zmniejszać poprzez prewencyjne działania policyjne jak rozpoznanie, izolowanie i zmianę postrzegania terrorystów przez „przychylną” im społeczność.

Postępująca od lat 90. demokratyzacja życia w Polsce, wolny rynek, liberalizacja przepisów prawa, otwarcie granic niewątpliwie sprzyjają tworzeniu się struktur, które w łatwy sposób mogą przekształcać się w organizacje posługujące się metodami terrorystycznymi. Rozluźnienie zasad dostępu do uzbrojenia, nielegalny handel bronią i materiałami wybuchowymi mogą stanowić czynniki wpływające na aktywizowanie się grup zorganizowanych czy ekstremistycznych<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> S. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, Muza 2008

<sup>23</sup> R. Woźniak, *op. cit.*

<sup>24</sup> B. Balcerowicz, *Sojusz a obrona narodowa*, Bellona, Warszawa 1999, s. 34.

<sup>25</sup> B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu*, Politeja, Warszawa 1999, s. 202.

<sup>26</sup> R. Lonca, *Polska wobec obecnych zagrożeń terroryzmu globalnego*, [w:] *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, red. E.W. Pływaczewski, Kraków 2005, s. 395 i nast.



Globalne zagrożenia wymagają globalnych działań państw i różnych instytucji. Skutki działań najczęściej mają wymiar lokalny i dlatego tak ważne jest przeciwdziałanie terroryzmowi na szczeblu krajowym. W polskim systemie prawnym przestępstwo terroryzmu definiowane jest i penalizowane w art. 115 § 20 kodeksu karnego. Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu:

- 1) poważnego zastraszania wielu osób,
- 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności,
- 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej, a także groźba popełnienia takiego czynu.

Polski kodeks karny penalizuje również najbardziej typowe przestępstwa o charakterze terrorystycznym, a mianowicie: zamachy na bezpieczeństwo w komunikacji lotniczej lub morskiej (art. 166-167), zamachy na bezpieczeństwo powszechne – w tym zamachy bombowe (art. 163 § 1 i art. 148 § 2 pkt 4), wzięcie zakładnika (art. 252) i zabójstwo w związku z wzięciem zakładnika (art. 148 § 2 pkt 2). Przestępstwem terrorystycznym będzie też każde inne poważne przestępstwo, jeżeli wypełni cechy określone w art. 115 § 20 kk<sup>27</sup>.

### 3. Zagrożenie terrorystyczne Polski

Mit bezpiecznej Polski zaczął się załamywać już pod koniec lat 80. Dotyczył początkowo zagrożeń związanych z przestępczością pospolitą i gospodarczą. Nałożył się na to negatywny stosunek społeczeństwa do organów ścigania, a także lawinowy wzrost przestępstw. Istotną kwestią były również przemiany gospodarczo-polityczne w 1989 r. związane z liberalizacją działalności gospodarczej. Zaczęła się rozwijać przestępczość zorganizowana. Według oficjalnych danych w 2000 r. na terenie Polski działało ponad 400 zorganizowanych grup przestępczych, które skupiały w swoich szeregach ponad 45 tysięcy osób. Czerpały one ogromne korzyści z przemytu, handlu kradzionymi samochodami, produkcji i dystrybucji narkotyków, podrabiania i wprowadzania do obiegu fałszywych banknotów, oszustw bankowych, przemytu i handlu bronią, wymuszania okupu czy ściągania haraczy<sup>28</sup>. Brutalizacja działań przestępczych zawsze wywołuje w społeczeństwie psychozę strachu. Ujawnianie przypadki zagrożenia bronią palną, tortu-

<sup>27</sup> DzU 1997, Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

<sup>28</sup> [http://www.abw.gov.pl/index?option=com\\_content&task=view&id=67&Itemid=266.html](http://www.abw.gov.pl/index?option=com_content&task=view&id=67&Itemid=266.html); por. też W. Mędrzejowski, *Przestępczość zorganizowana*, Warszawa 2008.

rowania przez przypalanie, podtapianie czy inne wyrafinowane metody zastraszania jeszcze ją spotęgowały<sup>29</sup>.

Terroryzm jest jednym z najpoważniejszych zagrożeń uniwersalnych wartości, na których opiera się Polska i Unia Europejska, takich jak godność ludzka, wolność, równość, solidarność i poszanowanie praw człowieka<sup>30</sup>. Istnieje powszechna zgodność co do potrzeby walki z terroryzmem. Potrzeba ta łączy całe społeczeństwa. Oceniając zagrożenie terrorystyczne, można przyjąć założenie, iż Polska obecnie nie jest pierwszoplanowym obiektem ataku terrorystycznego przez ekstremalne ugrupowania islamskie czy skrajne polskie ugrupowania. Zagrożenie terrorystyczne Polski ma charakter zewnętrzny („napływowy”). Na pewno nie jest to zagrożenie permanentne (Pakistan, USA, Izrael), ale incydentalne. Mając na uwadze analizy i wnioski kierunkowych służb policyjnych i specjalnych krajów zachodnich sporządzone w jawnych raportach z zakresu zagrożeń terrorystycznych, jest mało prawdopodobne, aby udało się szybko wyeliminować zjawisko terroryzmu ze współczesnej rzeczywistości. W ciągu najbliższych lat największym realnym zagrożeniem pozostanie działalność radykalnych islamskich ekstremistów. Rozbicie infrastruktury ugrupowań stanowiących aktualne zagrożenie nie oznacza likwidacji samego zjawiska<sup>31</sup>. Trzeba podkreślić, że w Polsce brak jest bazy logistycznej potrzebnej do zorganizowania ataku terrorystycznego przez radykalne ugrupowania islamskie. Spośród hipotetycznych celów za najbardziej prawdopodobne można uznać obiekty infrastruktury krytycznej, podlegające obowiązkowej ochronie, a zwłaszcza położone w pobliżu aglomeracji miejskich zakłady produkcyjne, system zaopatrzenia w paliwa i energię elektryczną, kultu religijnego oraz obiekty handlowo-usługowe. Mniej prawdopodobny jest atak na transport lotniczy czy zajęcie ważnego obiektu użyteczności publicznej. Takie działania wymagają dobrego rozpoznania, właściwego przygotowania, koordynacji i udziału większej liczby terrorystów.

W chwili obecnej najbardziej realne jest zagrożenie Polski ze strony ekstremistów islamskich, które zwiększa:

1. Funkcjonowanie w kręgu cywilizacji śródziemnomorskiej.
2. Przywiązanie do demokracji.
3. Członkostwo w organizacjach ponadnarodowych – zwłaszcza NATO i Unii Europejskiej.
4. Dobre kontakty polityczne i gospodarcze z Izraelem oraz Stanami Zjednoczonymi.
5. Udział zbrojny w Iraku (zakończony) i Afganistanie (działania operacyjne).

<sup>29</sup> J. Foks, *ABC przestępczości zorganizowanej w Polsce*, Warszawa 2000, s. 9.

<sup>30</sup> DzU L. 330/21 Decyzja Ramowa Rady 2008/919/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 zmieniająca Decyzję Ramową 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu.

<sup>31</sup> Por. J. Gierszewski, *Ekspansja AL-Kaidy po 11 września 2001 roku*, [w:] *Ewolucja terroryzmu na przełomie XX i XXI wieku*, red. J.M. Malinowski, R. Ożarowski, W. Grabowski, Gdańsk 2009.

6. Informacje o przetrzymywaniu więźniów CIA (black sites) takich jak Chalid Szejk Muhamed, Abu Zubajda czy Ramzi Bin al Shibh (Raport senatora Dicka Marty'ego).
7. Organizacja Euro 2012 (impresy masowe były już celem terrorystów, Momonachium 1972)<sup>32</sup>.
8. Budowa tarczy antyrakietowej (zawieszona).

Informacje o zagrożeniach terrorystycznych zaczęły pojawiać się nie tylko w analizach, ale publikacjach prasowych. Analizując artykuły, można było dowiedzieć się, że istniało zagrożenie w roku 2003. W lipcu 2005 r. ówczesny szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Andrzej Barcikowski ujawnił, że pod koniec 2003 r. zidentyfikowane zostało duże zagrożenie przeprowadzenia ataku terrorystycznego w Polsce. Zaznaczył, iż bieg spraw w późniejszych miesiącach potwierdził, że to zagrożenie było realne. Później Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego Antoni Macierewicz powiedział, że zagrożenie terrorystyczne w Polsce jest niewielkie. Dodał jednak, że terroryzm to takie zjawisko, w którym nie można niczego zagwarantować całkowicie<sup>33</sup>. W 2003 r. Polska znalazła się na 87 miejscu zagrożenia zamachem terrorystycznym w rankingu brytyjskiego Ośrodka Badań nad Rynkami Światowymi (WMRC). To było znacznie niżej niż większość dużych państw europejskich, lecz wyżej od wszystkich sąsiadów z wyjątkiem Rosji. Uznano, że ryzyko zamachu w naszym kraju jest „średnio niskie”, podczas gdy u naszych sąsiadów „niskie” lub „nieistotne”. Brana była pod uwagę motywacja potencjalnych terrorystów, ich obecność w kraju i skuteczność, skala potencjalnych zniszczeń i skuteczność władz w zapobieganiu terroryzmowi. Wskazano, że w Polsce terrorystów prawie nie ma (1,5 na 10 punktów), ale ich motywacja jest dosyć wysoka (6,5 punktu), a skuteczność działań prewencyjnych władz niska (2,5 punktu)<sup>34</sup>. W 2005 r. po zamachach w Londynie 48% Polaków uważało, że Polska znajduje się w grupie państw zagrożonych terroryzmem<sup>35</sup>.

W sierpniu 2006 r. ówczesny premier Jarosław Kaczyński zapewniał, że nie ma zwiększonego zagrożenia, a Polska jest bezpieczna<sup>36</sup>. Potwierdzały to informacje uzyskane od policji z całego świata, w tym zwłaszcza policji brytyjskiej oraz ze źródeł rozpoznania operacyjnego terenowych zarządów CBS<sup>37</sup>. W opublikowanym raporcie ABW z czerwca 2007 r. można przeczytać, że w Polsce nie występuje realne zagrożenie atakami terrorystycznymi, zjawisko ekstremizmu jest marginalne.

<sup>32</sup> [http://209.85.129.132/search?q=cache:MwZPNF2cCgJ:www.specops.com.pl/CSiPS/artykuly\\_CSiPS/polska\\_cel\\_ataku\\_terrorystycznego.doc+zagro%C5%BCenie+terrorystyczne+polski&cd=6&hl=pl&ct=clnk&gl=pl](http://209.85.129.132/search?q=cache:MwZPNF2cCgJ:www.specops.com.pl/CSiPS/artykuly_CSiPS/polska_cel_ataku_terrorystycznego.doc+zagro%C5%BCenie+terrorystyczne+polski&cd=6&hl=pl&ct=clnk&gl=pl).

<sup>33</sup> <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Zagrozenie-terrorystyczne-w-Polsce-jest-niewielkie,wid,8982329,wiadomosc.html?ticaid=182c1> (z dnia 02.07.2007).

<sup>34</sup> <http://wyborcza.pl/1,75248,1624671.html>.

<sup>35</sup> <http://www.pbsdga.pl/x.php?x=247/Zagrozenie-terroryzmem.html>.

<sup>36</sup> <http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci/artkul/w;polsce;nie;ma;zwiakszonego;zagrozenia;terrorystycznego,255,0,177151.html>.

<sup>37</sup> <http://wiadomosci.polska.pl/spoleczenstwo/article,Nie,id,234421.htm>.

Jedynie organizacja EURO 2012 może stanowić dla nich „zachętę”<sup>38</sup>. Natomiast z opublikowanego przez Aon Polska w 2009 roku raportu „Zarządzanie ryzykiem i ubezpieczeniami w firmach w Polsce” wynika, że zagrożony jest sektor naftowy, handel detaliczny, transport i usługi finansowe. Terroryzm dotyczy również polskich obywateli i firm. Jak twierdzi Janusz Słabosz, „prawie jedna czwarta ataków na świecie była w 2008 roku wymierzona w handel i usługi detaliczne. Dotknięte zostały nie tylko centra handlowe, czy supermarkety, ale również restauracje, kluby i bary”. Polska została zaliczona do obszarów o niskim ryzyku terrorystycznym<sup>39</sup>. Istnieje jednak poważne zagrożenie dla pracowników podróżujących czy przebywających w zagrożonych regionach. Według danych Aon ze stycznia 2009 r., handel detaliczny był celem 24,18% ataków terrorystycznych, czyli miał pierwsze miejsce w rankingu „popularności” terrorystów. Na drugim miejscu był transport lądowy (23,36%), a przemysł wydobywczy dopiero na trzecim (14,55%). W dalszej kolejności były: infrastruktura (8,2%), turystyka (6,56%), budownictwo (5,74%), transport lotniczy (2,46%), transport morski i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (po 2,25%) oraz finanse (2,05%).

Polska, jak twierdzi Liedel, „może stać się obiektem ataku terrorystycznego, bo terroryzm jest efektywną i efektywnie wykorzystywaną metodą realizacji dowolnych celów politycznych”<sup>40</sup>.

#### 4. Płaszczyzny walki z terroryzmem

Zagrożeniami bezpieczeństwa międzynarodowego są bez wątpienia zagadnienia związane z proliferacją broni masowego rażenia, piractwem i terroryzmem. Przeciwdziałając tym zagrożeniom, państwa unifikują prawodawstwo z prawem międzynarodowym oraz podejmują działania w sferze politycznej i policyjnej. Płaszczyzny walki określają przepisy prawne. Do strategicznych można zaliczyć:

- Decyzję ramową Rady 2001/500/WSiSW z 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa;
- Decyzję ramową Rady 2002/465/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych;
- Decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu;
- Decyzję ramową Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi;

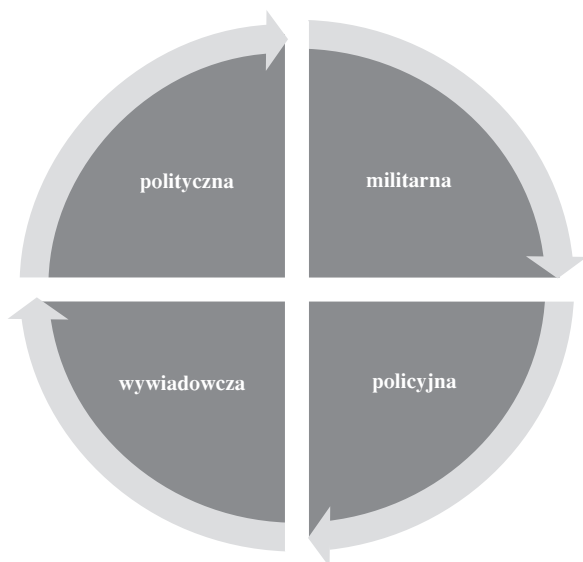
<sup>38</sup> Za D. Szlachter, *Służby specjalne w walce z terroryzmem islamistów*, Terroryzm. Zagrożenia – Prewencja – Przeciwdziałanie, nr 1/2007.

<sup>39</sup> [http://www.gu.com.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=33254&Itemid=224](http://www.gu.com.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=33254&Itemid=224)

<sup>40</sup> K. Liedel, *Symptomy dzisiejszego zagrożenia Polski aktami terrorystycznymi*, <http://www.terrorizm.com/article/315/Symptomy-dzisiejszego-zagrozenia-Polski-aktami-terrorystycznymi.html>

- Decyzję Rady UE 2002/187/WSiSW z 28 lutego 2002 r. ustanawiającą Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, zmienioną decyzją Rady 2003/659/WSiSW z 18 czerwca 2003 r.;
- Decyzję Rady 2002/996/WSiSW z 28 listopada 2002 r. ustanawiającą mechanizm oceny systemów prawnych i ich stosowania na poziomie krajowym w walce z terroryzmem;
- Decyzję Rady 2005/671/WSiSW z 20 września 2005 r. w sprawie wymiany informacji i współpracy dotyczącej przestępstw terrorystycznych;
- Plan Działań w zakresie zwalczania terroryzmu, przyjęty przez nadzwyczajną Radę Europejską w Brukseli 21 września 2001 r., dotyczący utworzenia europejskiej jednostki na rzecz pomocy ofiarom, próby ujednoczenia definicji, przekształcenia Europolu, wymiany informacji wywiadowczych;
- Rezolucję Parlamentu Europejskiego przyjętą przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 r. w sprawie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa;
- Program haski dotyczący wzmacniania wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, przyjęty w listopadzie 2004 r.;
- Strategię UE w zakresie zwalczania terroryzmu z grudnia 2005 (*The European Union Counter-Terrorism Strategy* dotycząca wprowadzenia strategii 4 P (prevent, protect, pursue, prepare) i partnerskiej oceny).

Dzięki temu problematyka walki z terroryzmem została usystematyzowana i podzielona na konkretne obszary działania.



Rys. 2. Obszary walki z terroryzmem<sup>41</sup>

<sup>41</sup> K. Liedel, *Udział Polski w koalicji antyterrorystycznej*, <http://www.terroryzm.com/article/314/Udzial-Polski-w-koalicji-antyterrorystycznej.html>

Deklaracja szczytu praskiego (2002) uznała, w części odnoszącej się do militarnej koncepcji obrony przed terroryzmem, że podstawowymi elementami kooperacji międzynarodowej, realizowanej w ramach obrony przed terroryzmem, winny być: operacje antyterrorystyczne; zarządzanie kryzysowe po ataku terrorystycznym; kontrterroryzm i współpraca wojskowa<sup>42</sup>.

W Polsce terroryzm wymieniany jest w „Strategii bezpieczeństwa narodowego RP” z 2007 r. jako jedno z najpoważniejszych wyzwań stojących przed Polską<sup>43</sup>. Zadania w dziedzinie zwalczania i zapobiegania terroryzmowi strategia przewiduje w odniesieniu do działań międzynarodowych i wewnętrznych w ramach:

- NATO,
- Unii Europejskiej,
- ONZ,
- polskich sił zbrojnych (operacje stabilizacyjne i pokojowe),
- wywiadu (ofensywa),
- w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ekonomicznego państwa (zwalczania finansowania terroryzmu),
- kontrwywiadu (defensywa),
- harmonijnego współdziałania służb (policji, służb specjalnych, wojska).

Strategia jasno musi określać cele i priorytety działań poszczególnych instytucji. Do tej pory nie została stworzona w Polsce samoistna strategia obrony przed terroryzmem<sup>44</sup>. Jej brak powoduje rozproszenie kompetencji i odpowiedzialności. Formy współpracy służb są zgodne z europejskimi filarami przeciwdziałania terroryzmowi. W nawiązaniu do nich, Polska tworzy kompleksowo instytucjonalny system koordynacji kontr- i antyterrorystyczny<sup>45</sup>.

Filary systemu przeciwdziałania terroryzmowi:

- Prevent (zapobieganie) – zapobieganie czynnikom oraz korzeniom powstania terroryzmu.
- Pursue (ściganie) – ściganie terrorystów wraz z osobami wspierającymi ich aktywność oraz prowadzenie śledztw.

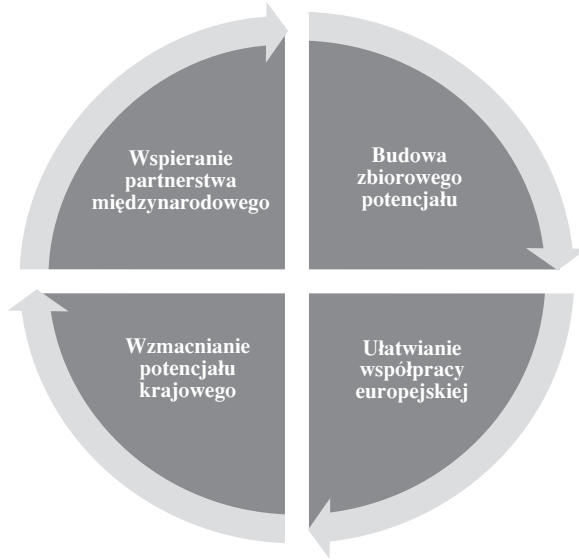
<sup>42</sup> Partnership Action Plan against Terrorism, <URL: <http://www.nato.int/docu/basicxt/b021122e.htm>>). Cele określone w planie skupiają się na konsultacjach politycznych, zapewnianiu interoperacyjności militarnej, planowaniu, zarządzaniu kryzysowym na wypadek ataku, zarządzaniu przestrzenią powietrzną i kosmiczną, kontrolach granicznych, współpracy w dziedzinie zbrojeń, zwalczaniu finansowania terroryzmu, zapobieganiu przemytowi broni oraz materiałów wybuchowych, nauce oraz kontroli zbrojeń i nieprolifracji.

<sup>43</sup> Po raz pierwszy rozszerzono zagrożenia o terroryzm w Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 stycznia 2000 r., następnie wymieniono je w Strategii obronności RP z dnia 23 maja 2000 r., szerzej w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 22 lipca 2003 r.

<sup>44</sup> Patrz: opracowanie BBN, *Czy Polsce jest potrzebna narodowa strategia obrony przed terroryzmem?* Warszawa 2009.

<sup>45</sup> <http://wiadomosci.polska.pl/specdlapolski/article,Polska,id,237978.htm>.

- Protect (ochrona) – skuteczna ochrona obywateli oraz obiektów użyteczności publicznej stanowiących element narodowej infrastruktury krytycznej przed skutkami ataków terrorystycznych.
- Prepare (reagowanie) – przygotowanie na konsekwencje zaistniałych zamachów terrorystycznych, czyli budowanie zdolności reagowania kryzysowego oraz likwidacji skutków takich zdarzeń.



Rys. 3. Formy współpracy policyjnej

Tabela 3. Kompetencje policji w zakresie zwalczania terroryzmu określone w strategii UE<sup>46</sup>

Służba/instytucja	Zapobieganie	Ochrona	Ściganie	Reagowanie
Policja	TAK	TAK	TAK	TAK

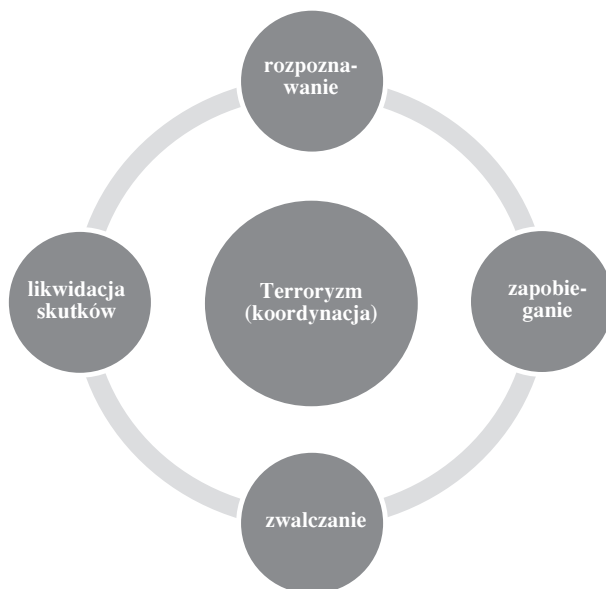
D. Szlachter uważa, że skuteczny system przeciwdziałania terroryzmowi powinien bazować na 4 filarach: rozpoznaniu, zapobieganiu, zwalczaniu oraz likwidacji skutków (zarządzaniu kryzysowym). Rozpoznanie to domena wszystkich służb specjalnych (wywiadu i kontrwywiadu)<sup>47</sup>. Potwierdził to na spotkaniu ze

<sup>46</sup> Por. <http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/501/1712/> Czy Polsce jest potrzebna narodowa strategia obrony przed terroryzmem?

<sup>47</sup> D. Szlachter, *Służby specjalne w walce z terroryzmem islamistów*, <http://www.pe24.pl/tekst-17186/Damian-Szlachter-Sluzby-specjalne-w-walce-z-terroryzmem-islamistow>



studentami UJ K. Liedel w kwietniu 2008 r.<sup>48</sup> Rozpoznanie według niego to domena służb specjalnych, które powinny ujawniać nowe metody działań terrorystycznych i ich transformację. Profilaktyka powinna skupiać się na ćwiczeniach i legislacji. Likwidacja została nazwana minimalizacją i dodatkowo wprowadzono element koordynacji. Na pewno działania można podzielić na przedterrorystyczne (przedskutkowe), bezpośrednie (w czasie zamachu) i po zamachu (poskutkowe). W działaniach przedterrorystycznych mieszczą się takie działania jak rozpoznanie (czynności operacyjno-rozpoznawcze), prewencja, ćwiczenia czy legislacja. Działania bezpośrednie związane są z likwidacją zagrożenia przez negocjacje, działania sztabu kryzysowego czy fizyczne zatrzymanie sprawców. Natomiast działania poskutkowe związane byłyby z likwidacją skutków czy ściganiem sprawców w ramach spraw operacyjnych albo procesowych.



Rys. 4. Filary przeciwdziałania terroryzmowi<sup>49</sup>

Rozpoznanie jako domena wszystkich służb specjalnych (wywiadu i kontrwywiadu) polega na inwigilacji grup, które mogą posłużyć się terrorem. Terroryzm należy do zjawisk charakteryzujących się dużym dynamizmem zmian, co z natury czyni go w dużej mierze nieprzewidywalnym. W tym kontekście istotne jest ciągle udoskonalanie posiadanego systemu, poprzez reformowanie obowiązku-

<sup>48</sup> [http://www.kssm.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=187&Itemid=68](http://www.kssm.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=187&Itemid=68)

<sup>49</sup> Patrz: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2007 r. w sprawie walki z terroryzmem.

jącego porządku prawnego oraz właściwą alokację dostępnych sił i środków w ramach wymienionych powyżej filarów<sup>50</sup>. Natomiast zapobieganie aktom terrorystycznym polega na niedopuszczeniu jednostek bądź grup do użycia metod terrorystycznych. Zwalczanie zagrożeń terrorystycznych polega na likwidacji jednostek, lub też grup, stosujących metody terrorystyczne. Likwidacja skutków aktu terrorystycznego polega na zarządzaniu akcją ratunkową i zabezpieczeniu przed atakiem wtórnym (fizyczna likwidacja skutków)<sup>51</sup>. Najskuteczniejszym i najmniej kosztownym sposobem ochrony obywateli przed skutkami zamachów terrorystycznych jest niedopuszczanie do nich.

Ważnym elementem jest wykorzystanie postępu technologicznego stymulującego wzrost ilości pozyskiwanych przez policję czy inne służby danych. Ale to człowiek jest najcenniejszym źródłem wiedzy. Z tego względu podstawową i najbardziej cenną informacją o terrorystycznym zagrożeniu pozostaje wciąż agentura. Natomiast partnerem antyterrorystycznej aktywności służb i instytucji jest społeczeństwo. Bardzo często jedyną szansą wykrycia zagrożenia terrorystycznego są spostrzeżenia ludzi postronnych, których zaniepokoiło dziwne zachowanie innych osób.

W Polsce przypisano zwalczanie terroryzmu kilku resortom. Wiodące role mają ABW (koordynacja wywiadowcza i kontrwywiadowcza) i minister spraw wewnętrznych (rozpoznanie, zwalczanie). Pozostałe resorty, jak obrony narodowej, finansów (finansowanie źródeł), spraw zagranicznych (monitorowanie sytuacji poza granicami), sprawiedliwości (legislacja, procedury) pełnią funkcje wspierające.

W latach 2001-2004 stworzono w obszarze policyjnym europejskie ramy prawne zwalczania zorganizowanej przestępczości i terroryzmu. Należą do nich wspomniane wyżej: Europejski Nakaz Aresztowania, europejska lista organizacji terrorystycznych, europejska definicja terroryzmu, powoływanie zespołów zadaniowych, powołanie europejskiej agencji prokuratorskiej Eurojust, współpraca policyjno-prokuratorskiej, powołanie europejskiej agencji ds. ochrony granic Frontex, włączenie służb specjalnych do dotychczasowej współpracy sił policyjnych, walka z praniem pieniędzy, zajmowanie dowodów i zysków z przestępstw. Jednak aż do madryckich zamachów z marca 2004 r. żadnej z powyższych Decyzji Ramowych nie wprowadzono we wszystkich państwach członkowskich.

## 5. Podmioty przeciwdziałające zagrożeniom terrorystycznym

Zwalczanie, rozpoznanie i wykrywanie odbywa się na szczeblach: operacyjnym, taktycznym organizacyjnym i strategicznym. Zadania w zakresie zapew-

<sup>50</sup> D. Szlachter, *Służby specjalne w walce z terroryzmem islamistów...*

<sup>51</sup> Sz. Wudarski, *System przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce*, <http://www.terroryzm.com/article/273/System-przeciwdzialania-terroryzmowi-w-Polsce.html>

nienia bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego realizują głównie następujące podmioty:

- 1) administracja ogólna (i samorządowa) – Rada Ministrów, wojewoda, starosta oraz wójt;
- 2) cywilne służby specjalne – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu;
- 3) resort spraw wewnętrznych – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Biuro Ochrony Rządu, Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców, Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej;
- 4) resort obrony narodowej – Siły Zbrojne, Służba Wywiadu Wojskowego i Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmeria Wojskowa, Jednostka Wojskowa 2305 (GROM);
- 5) organy finansowe – Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF), Służba Celna;
- 6) prywatne podmioty ochrony (SUFO).

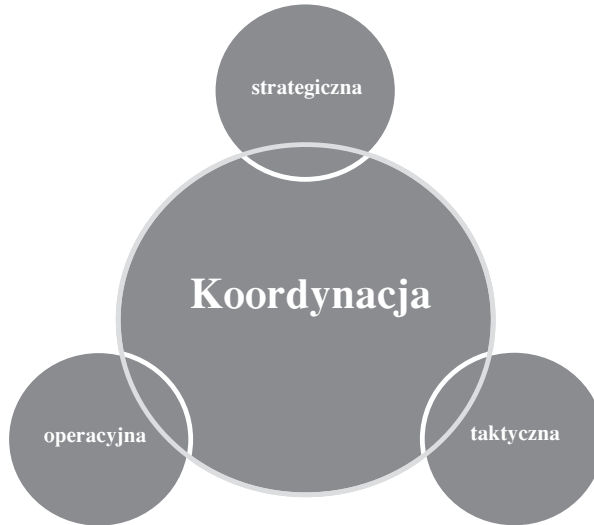
Od czasu ataku na WTC istniały w Polsce różne koncepcje koordynowania zwalczania terroryzmu. Rozważano podział odpowiedzialności na: Międzyresortowe Centrum ds. Zwalczania Przystępczości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu<sup>52</sup>, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>53</sup> (jako koordynatora) oraz powołanie krajowego koordynatora ds. zwalczania terroryzmu. Obecnie wiodąca rola w zwalczaniu terroryzmu przypada ABW.

Na strategicznych poziomach koordynację przejmują kolegalne ośrodki, które mają przepisami uregulowaną strukturę. Ścisła integracja służb jest możliwa dzięki wyodrębnieniu silnego ośrodka koordynacji. Ośrodki, koordynujące na poziomach strategicznych, posiadają zazwyczaj strukturę kolegalną, na poziomie taktycznym – instytucjonalną, a na poziomie operacyjnym – wewnątrzresortową. Odpowiedzialność konstytucyjną ponoszą prezydent i premier, którzy mogą delegować swoje uprawnienia.

Terroryzm można zwalczać, eliminując terrorystów lub jego źródła. W zależności od przyjętej strategii buduje się system walki z terroryzmem.

<sup>52</sup> Zespół ten utworzono na podstawie zarządzenia nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dn. 30 kwietnia 2002 r. w celu zapewnienia koordynacji i współdziałania organów administracji rządowej w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej i międzynarodowego terroryzmu oraz ochrony infrastruktury, a także koordynacji współpracy z organami innych państw przy realizacji tych zadań. Elementem wykonawczym Centrum są powoływane przez Szefa Centrum zespoły zadaniowe (w Centrum funkcjonuje lub funkcjonowało 10 zespołów zadaniowych).

<sup>53</sup> W czerwcu 2005 r. utworzono w MSWiA Wydział ds. Terroryzmu. Do jego zadań należała analiza i koordynacja, należał do szczebla strategicznego i taktycznego systemu.



Rys. 5. Poziomy koordynacji zwalczania terroryzmu

Tabela 4. Instytucje zwalczające terroryzm

Podmiot	Podstawa prawna	Zadania ogólne	Zadania szczegółowe	Współpraca
ABW	ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (DzU 2002, Nr 74, poz. 676 z późn. zm.)	rozpoznanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz jego porządku konstytucyjnego	szpiegostwo, terroryzm, naruszenie tajemnicy państwowej i inne przestępstwa godzące w bezpieczeństwo państwa (art. 15)	
Policja	ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU 1990, Nr 30, poz. 179 z późn. zm.)	zapobieganie, reagowanie, zwalczanie (ATK, BOA), ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego	brak	Grupa Robocza ds. Terroryzmu III filaru UE (TWG), – z Europejską Policijną Roboczą Grupą ds. Zwalczania Terroryzmu (PWGT), – z Interpolem, – z Europolem, – z oficerami łącznikowymi Policji innych państw, w tym z FBI

cd. tabeli 4

Podmiot	Podstawa prawna	Zadania ogólne	Zadania szczegółowe	Współpraca
AW	ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu	uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego	rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom ze wewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium RP, a także rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej	
WSI	ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych (DzU z 2003 r. Nr 139, poz. 1326 z późn. zm.)	rozpoznawanie, zapobieganie oraz zwalczanie zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń godzących w niepodległość państwa i niepodzielność jego terytorium, bezpieczeństwo i nienaruszalność jego granic oraz w obronność państwa i bezpieczeństwo Sił Zbrojnych	rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie, podlegających orzecznictwu sądów wojskowych, przestępstw szpiegostwa i terroryzmu, a także nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, jak również środkami masowej zagłady, w obrocie krajowym i międzynarodowym	
SG	ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (DzU z 1990 r. Nr 78, poz. 462 z późn. zm.)	zapobieganie, ochrona granicy oraz zapewnienie kontroli ruchu granicznego	zapobieganie transportowaniu bez zezwolenia szkodliwych substancji chemicznych, materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także broni, amunicji i materiałów wybuchowych	

cd. tabeli 4

Podmiot	Podstawa prawna	Zadania ogólne	Zadania szczegółowe	Współpraca
ŻW	ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (DzU 2001, Nr 123, poz. 1353 z późn. zm.)	ochrona porządku publicznego na terenach i obiektach wojskowych oraz w miejscach publicznych, reagowanie	ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia wojskowego przed zamachami naruszającymi te dobra, a także zwalczanie klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidowanie ich skutków oraz czynne uczestniczenie w akcjach poszukiwawczych, ratowniczych i humanistycznych, mających na celu ochronę życia i zdrowia oraz mienia	
GIF	ustawa o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu z 16 listopada 2000 r.	zwalczanie, zapobieganie, analizowanie transakcji finansowych	zbieranie informacji dotyczących transakcji, związanych z wprowadzaniem do obrotu finansowego wartości majątkowych, mogących mieć związek z finansowaniem terroryzmu	CAT
Wojewoda, starosta		likwidacja skutków		
BOR		zapobieganie, bezpieczeństwo osób, wykonujących ważne funkcje publiczne, polskich placówek dyplomatycznych oraz obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu		

Źródło: opracowanie własne

Tabela 5. Organy kolegalne zwalczające terroryzm

Nazwa	Kolegium do Spraw Służb Specjalnych	Zespół do Spraw Koordynacji Działań Operacyjno-Rozpoznawczych w Zakresie Zwalczania Terroryzmu Politycznego przy Kolegium do Spraw Służb Specjalnych Urzędu Rady Ministrów	Międzyresortowe Centrum do Spraw Zwalczania Przemocności Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu
Podstawa prawna	rozdział 2, tj. art. 11-13 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności tego Kolegium	Zarządzenie Nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2002 r. w sprawie utworzenia zespołu – Międzyresortowego Centrum do Spraw Zwalczania Przemocności Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu (nowelizacja w Zarządzeniu Nr 138 z dn. 18.11.2002 r.).
Zadania	formułowanie ocen lub wyrażanie opinii w sprawach m.in.: kierunków i planów działania służb specjalnych, projektów aktów normatywnych	cykliczna wymiana informacji o wszelkich zagrożeniach terrorystycznych, w tym o osobach podejrzewanych o prowadzenie działalności terrorystycznej	koordynuje i zapewnia współdziałanie organów administracji rządowej w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania przemocności zorganizowanej i międzynarodowego terroryzmu oraz ochrony infrastruktury krytycznej, a także koordynuje współpracę z organami innych państw przy realizacji tych zadań
Struktura decyzyjna	Przewodniczącym Kolegium jest Prezes Rady Ministrów, a członkami są minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw zagranicznych, Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw finansów publicznych,	oficerowie pionów operacyjnych ABW, AW, WSI, Policji, Straży Granicznej, Służby Celnej i Generalnego Inspektora Informacji Finansowej	powoływane przez Szefa Centrum zespoły zadaniowe (w Centrum funkcjonuje lub funkcjonowało 10 zespołów zadaniowych). Szefem Centrum jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, a jego zastępcami Minister Finansów, Minister



cd. tabeli 5

	Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. W posiedzeniach uczestniczą także szefowie ABW, AW, WSI oraz przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych		Obrony Narodowej i Minister Spraw Zagranicznych. W jego skład wchodzi komendanci główni Policji, Straży Granicznej i Żandarmerii Wojskowej, szefowie ABW, AW i WSI, a także Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Generalny Inspektor Informacji Finansowej oraz Szef Służby Celnej
Nazwa	Zespół zadaniowy do spraw koordynacji przeciwdziałania aktom terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz innych zdarzeń noszących cechy zamachu terrorystycznego	Centrum Antyterrorystyczne (CAT)	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB)
Podstawa prawna	Decyzja nr 3-02 Szefa Międzyresortowego Centrum do Spraw Zwalczania Przeszłości Zorganizowanej i Międzynarodowego Terroryzmu		
Zadania	bieżąca analiza wydarzeń i informacji operacyjnych, współpraca z przedstawicielami policji i właściwych służb innych państw w zakresie wymiany informacji o zagrożeniach aktami terrorystycznymi, zapewnienie koordynacji i ustalanie kierunków działań zmierzających do zwalczania zjawisk noszących znamiona terroru oraz wykrywania sprawców tego typu przestępstw	prognozy poziomu zagrożenia terrorystycznego oraz analizy takiego zagrożenia w innych państwach w kontekście bezpieczeństwa interesów i obywateli RP	

cd. tabeli 5

Struktura decyzyjna	przedstawiciele komórek wykonawczych z Policji (CBS), ABW, WSI, SG, ŻW, BOR i PSP	Dwudziestoosobowy zespół ma koordynować pracę policji i wszystkich wojskowych i cywilnych służb specjalnych – podległe będą mu wszystkie sprawy dotyczące wojny z terroryzmem i bezpieczeństwa Polski	
---------------------	---	---	--

Źródło: opracowanie własne

Analiza uprawnień i zadań wskazuje, że w Polsce nie ma wyraźnego rozdziału kompetencji poszczególnych służb odpowiedzialnych za walkę z terroryzmem. Czy CAT rzeczywiście koordynuje działania operacyjne wywiadu wojskowego, cywilnego, ABW i policji? Wątpliwości ma m.in. K. Karolczak, który uważa, że do tej pory nie ma w Polsce instytucji koordynujących działania służb. Ponadto zarzuca:

- brak ustawy antyterrorystycznej,
- brak prawdziwej struktury koordynacyjnej (CAT to powielanie instytucji),
- brak centralnej jednostki antyterrorystycznej,
- brak unifikacji łączności specjalnej.

Ustawa antyterrorystyczna oprócz uporządkowania legislacyjnego i kompetencji zatarłaby tradycyjny podział na zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne. Duża liczba podmiotów zwalczających terroryzm to duże ryzyko nakładania się kompetencji i niewłaściwa koordynacja działań. Działania policyjne podporządkowane zostały ABW. Czy dzięki temu poprawiło się rozpoznanie grup terrorystycznych?

## 6. Organizacja polskiej policji w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi

Wielość i obszar działania wewnątrz krajowych oraz międzynarodowych organizacji antyterrorystycznych wymaga właściwego poziomu koordynacji działań. Efektem pracy jest przygotowanie wiarygodnych analitycznych raportów finalnych oraz inicjowanie i dynamizowanie międzyinstytucjonalnych działań operacyjno-rozpoznawczych.

W Polsce wyjątkowo szeroki wachlarz zadań związanych ze zwalczaniem terroryzmu spoczywa na służbach policyjnych. Zaangażowane są one zarówno w działania o charakterze wewnętrznym, jak też we współpracę ze służbami policyjnymi innych krajów. Do najważniejszych zadań polskiej policji w związku ze zwalczaniem terroryzmu należą:

- a) czynności operacyjno-rozpoznawcze,
- b) działania porządkowo-ochronne,

- c) pozyskiwanie źródeł informacji,
- d) wymiana informacji pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za zwalczanie terroryzmu w wymiarze wewnątrzpaństwowym i międzynarodowym,
- e) zabezpieczanie sił i środków niezbędnych do zwalczania i minimalizacji skutków aktów terroru<sup>54</sup>.

Walkę z terroryzmem można podzielić na kilka rodzajów<sup>55</sup>.

1. Ochrona zarówno w drodze działań prewencyjnych (wzmacnianie ochrony fizycznej i technicznej zagrożonych osób albo obiektów). Są to działania bardzo szerokie i zróżnicowane, angażujące siły policyjne, prywatne podmioty ochrony, służby specjalne, ratownicze i inne struktury państwowe.
2. Likwidowanie przyczyn terroryzmu. Problemem jest trudność w określeniu przyczyn występowania zjawiska i źródeł, które zostały wyżej omówione. Nie zawsze są to obiektywnie istniejące czynniki (niedemokratyczny system polityczny, kryzys gospodarczy, różnice cywilizacyjne). Działania policji skierowane są w takich przypadkach bezpośrednio w zagrożone środowiska. Mogą one też ograniczać zdolności terrorystów do działania – likwidowanie „prania pieniędzy” i nielegalnego finansowania terroryzmu, przerywanie zaopatrywania w broń i materiały wybuchowe.
3. Ściganie jako bezpośrednia walka z terrorystami oraz organizacjami terrorystycznymi, oddziaływanie na intencje terrorystów, ofensywne działania w ramach operacji policyjnych wymierzonych w terrorystów, mających doprowadzić do aresztowania osób podejrzewanych o tego rodzaju przestępstwa, rozbicia ich struktur, udaremnienia zamachów terrorystycznych (np. odbicia zakładników).
4. Elementem zapobiegania i rozpoznania są działania służb policyjnych ze Strażą Graniczną, formacjami ochronnymi – SOK, SUFO, Strażami Miejskimi). Są to działania nastawione na wykrycie i zapobieżenie konkretnemu zagrożeniu, np. podłożeniu bomby w czasie imprezy masowej, ujawnienie sprawcy i przedmiotu zagrożenia. Niestety, te działania są wykonywane „przy okazji” innych zadań prewencyjnych ujawniających i zapobiegających przestępczości pospolitej, zorganizowanej czy gospodarczej. Podczas odpraw przekazywane są policjantom zadania mające na celu ujawnianie zagrożenia terrorystycznego m.in. w „atrakcyjnych dla terrorystów” miejscach i okresach. Są to: miejsca dużych zgromadzeń ludności (węzły komunikacyjne, centra handlowe, obiekty kultu religijnego, imprezy masowe) oraz okresy świąt państwowych i religijnych. Szczególną kontrolą obejmowane są okolice ważnych obiektów, takich jak elektrownie, linie przesyłowe ropy i gazu, zakłady przemysłowe o strategicznym znaczeniu (rafinerie, zakłady chemiczne), węzły komunikacyjne (porty,

<sup>54</sup> K. Liedel, *Udział Polski w koalicji antyterrorystycznej*, <http://www.liedel.pl/?p=55>

<sup>55</sup> Patrz: Filary przeciwdziałania terroryzmowi.

lotniska, ważne terminale kolejowe). Do tego należy dodać obiekty związane z instytucjami państwowymi (siedziby władz, stanowiska kierowania służb mundurowych, węzły łączności) oraz obszary przygraniczne. W związku z tym niezbędne jest dalsze podnoszenie poziomu służb policyjnych w zakresie wyszkolenia, wyposażenia, organizacji i zasobów osobowych.

Wiodącą rolę w systemie przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym powinna odgrywać Policja. Niezbędne jest tworzenie systemów wymiany informacji, ujednoczenie łączności, stworzenie wspólnych stanowisk dowodzenia oraz odpowiednich procedur operacyjnych i ich regularne ćwiczenie w warunkach zbliżonych do rzeczywistości. Jednocześnie należy modernizować podstawowe wyposażenie funkcjonariuszy, takie jak uzbrojenie czy środki transportu (wskazane jest zwiększenie komponentu lotniczego i jego modernizacja). Niezbędna jest także działalność informacyjna, skierowana do mieszkańców (budowa systemu informowania) oraz wytworzenie w społeczeństwie pozytywnego obrazu i zaufania do służb policyjnych.

Jednostki polskiej policji, które zajmują się zwalczaniem terroryzmu:

- Wydział do Zwalczania Aktów Terroru Centralnego Biura Śledczego KGP,
- Biuro Operacji Antyterrorystycznych KGP,
- Wydział Operacyjny Biura Główny Sztab Policji KGP,
- Biuro Kryminalne KGP,
- Zespoły ATK w KWP,
- 16 Pododdziałów Antyterrorystycznych,
- 13 Zespołów Minersko-Pirotechnicznych.

W 2000 r. stworzono w strukturach policyjnych Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne, które do czerwca 2003 r. funkcjonowały na poziomie Komend Wojewódzkich Policji i Komendy Stołecznej Policji. W ramach reorganizacji przeprowadzonej w czerwcu 2003 r. zrezygnowano ze Stołecznego Pododdziału Antyterrorystycznego. Jego rolę – z rozszerzeniem funkcji koordynacyjnych – przejęło nowo utworzone, w strukturze Komendy Głównej Policji, Biuro Operacji Antyterrorystycznych, które rok później (w czerwcu 2004 r.) zostało przemianowane na Zarząd Operacji Antyterrorystycznych, aby w 2008 r. powrócić do BOA KGP. Przykładowo efekty wykrywcze osiągnięte przez policję (CBS) w 2003 r. w zakresie zwalczania terroru kryminalnego przedstawiały się następująco:

1. W działaniach policyjnych w 2003 r. zatrzymano 198 podejrzanych (189 w 2002 r.) o czyny przestępcze mające związek z materiałami i urządzeniami wybuchowymi, z czego: z podanej liczby policjanci CBS KGP ustalili i zatrzymali 81 podejrzanych o przestępstwa z użyciem materiałów wybuchowych.
2. Wykryto sprawców 18 spraw (17 w 2002 r.), w tym 10 detonacji, 6 podłoży i 2 spraw planowanego zabójstwa przy użyciu materiałów wybuchowych.

Dotyczy to zdarzeń z lat 2001-2003. Ustalono 12 konstruktorów. W analogicznym okresie roku ubiegłego zatrzymano lub ustalono 10 konstruktorów.

Tabela 6. Liczba wybuchów i materiałów wybuchowych<sup>56</sup>

1999	187
2000	161
2001	88
2002	78
2003	71
2004	59
2005	47
2006	31

Źródło: KGP

Zwalczanie terroryzmu należy do Biura Operacji Antyterrorystycznych (BOA) KGP, które ponadto ma za zadanie prowadzenie działań bojowych, koordynowanie i nadzorowanie działań samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych policji, w tym:

- nadzorowanie przygotowań do działań samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych policji, zespołów minersko-pirotechnicznych oraz negocjatorów;
- prowadzenie działań bojowych, polegających na rozpoznawaniu i likwidowaniu zamachów terrorystycznych, a także przeciwdziałaniu zdarzeniom o tym charakterze;
- prowadzenie negocjacji policyjnych w ramach operacji i akcji antyterrorystycznych;
- zapewnienie, przez realizację programu szkolenia, stałej gotowości do prowadzenia działań bojowych, polegających na rozpoznawaniu, likwidowaniu zamachów terrorystycznych oraz innych działań, wymagających użycia specjalistycznych sił oraz środków, a także specjalnej taktyki działania;
- określanie potrzeb szkoleniowych, inicjowanie oraz uczestniczenie w organizowaniu szkoleń i doskonalenia zawodowego policjantów w komórkach antyterrorystycznych, komórkach właściwych w sprawach minersko-pirotechnicznych i w sprawach negocjacji policyjnych jednostek organizacyjnych Policji;
- współdziałanie z krajowymi i zagranicznymi podmiotami właściwymi w sprawach zwalczania aktów terrorku<sup>57</sup>.

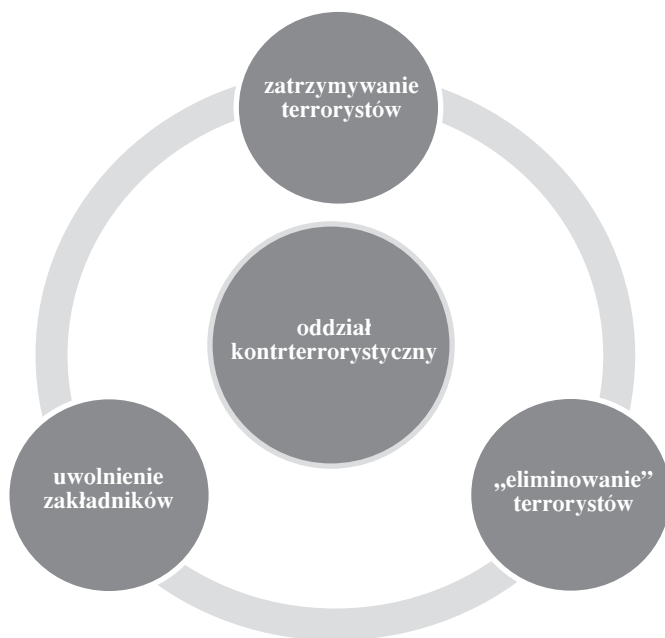
<sup>56</sup> [http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:oGHCaZQLpEsJ:www.iniejawna.pl/pomoce/przyc\\_pom/cbs2006\\_raport.pdf+cb%C5%9B+akty+terroru+sprawozdania&hl=pl&gl=pl](http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:oGHCaZQLpEsJ:www.iniejawna.pl/pomoce/przyc_pom/cbs2006_raport.pdf+cb%C5%9B+akty+terroru+sprawozdania&hl=pl&gl=pl)

<sup>57</sup> Zarządzenie nr 372 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 kwietnia 2008 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz.Urz. Komendanta Głównego Policji Nr 8, poz. 47) – Biura Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji (BOA KGP). Organizacja i zadania Biura Operacji Antyterrorystycznych KGP uregulowane zostały w § 18 oraz załączniku nr 10 ww. zarządzenia, [http://www.policja.pl/portal/pol/560/41397/Historia\\_BOA.html](http://www.policja.pl/portal/pol/560/41397/Historia_BOA.html)

W skład BOA wchodziły wydziały bojowe, wydział snajpersko-rozpoznawczy, wydział wsparcia, sekcja negocjacji i sekcja ogólna. Każdy z tych wydziałów dodatkowo się w czymś specjalizuje. Najnowszą specjalizacją jednego z nich jest zwalczanie zagrożeń chemicznych, biologicznych, radiacyjnych (CBRN). Policja w ramach różnych sytuacji kryzysowych ma również za zadanie przeprowadzanie działań wyprzedzających, np. w razie wybuchu „brudnej bomby” czy ładunku biologicznego. Oddziały antyterrorystyczne (SPAP, SAT) są w każdym województwie, to w szczególności wyspecjalizowane jednostki policji przechodzące specjalistyczne szkolenie w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi (z pionem bojowym i pirotechnicznym). Ich działania to m.in.:

- zatrzymywanie najbardziej niebezpiecznych przestępców,
- zwalczanie terroryzmu,
- prowadzenie poszukiwań ludzi pod wodą, a także przedmiotów pochodzących z przestępstw,
- udział w akcjach ratowniczych podczas klęsk żywiołowych i katastrof,
- unieszkodliwianie ładunków wybuchowych,
- ochranianie ważnych osobistości, delegacji państwowych.

Istnieje prawna możliwość wsparcia działań policji przez GROM i jednostki specjalne ŻW w oparciu o Ustawę o Policji i za zgodą Prezydenta RP.



Rys. 6. Obszary działań oddziałów kontrterrorystycznych

Do zadań Wydziału Operacyjnego Głównego Sztabu Policji należy:

- 1) przygotowanie i realizacja operacji policyjnych o zasięgu ogólnokrajowym;
- 2) inicjowanie, udział w przygotowaniu i monitorowanie przebiegu operacji policyjnych o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- 3) gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji na temat zbiorowych zakłóceń porządku publicznego na terenie kraju;
- 4) organizowanie oraz inicjowanie i nadzorowanie szkoleń i ćwiczeń sztabowych w jednostkach organizacyjnych policji;
- 5) zapewnienie ciągłości funkcjonowania Centrum Operacyjnego Komendanta Głównego Policji;
- 6) nadzorowanie i koordynowanie zabezpieczenia prewencyjnego osób podlegających szczególnej ochronie;
- 7) gromadzenie, analizowanie i wymiana informacji, dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych;
- 8) zapewnienie funkcjonowania Krajowego Punktu Kontaktowego do spraw Imprez Masowych, w zakresie wymiany informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych, w tym współpraca z narodowymi punktami wymiany informacji do spraw bezpieczeństwa meczów piłki nożnej państw Unii Europejskiej;
- 9) monitorowanie procesów szkolenia i doskonalenia zawodowego w etatowych i nieetatowych oddziałach i samodzielnych pododdziałach prewencji policji, określanie ich potrzeb szkoleniowych oraz inicjowanie podejmowania szkoleń dla policjantów tych oddziałów, a także opracowywanie procedur taktyki działań;
- 10) określanie standardów wyposażenia i koordynowanie zaopatrywania w sprzęt, uzbrojenie oraz środki techniczne i ochrony oddziałów policji.

W komendach wojewódzkich policji powołano Zespoły ds. Koordynacji Przeciwdziałania Aktom Terroru. Ich zadaniem jest:

- wykonywanie czynności, gdy celem zamachu jest budynek użyteczności publicznej lub w wyniku ataku terrorystycznego są ofiary śmiertelne;
- koordynowanie na terenie województwa przedsięwzięć w zakresie przeciwdziałania i zwalczania aktów terroru z użyciem materiałów wybuchowych;
- prowadzenie na terenie województwa rozpoznania operacyjnego obywateli polskich oraz cudzoziemców, podejrzewanych o prowadzenie działalności terrorystycznej albo uczestniczenie w grupach lub organizacjach rozwijających taką działalność.

Dodatkowo w miejskich i powiatowych komendach policji powołano grupy ds. koordynacji przeciwdziałania aktom terroru. Ich zadaniem jest: wykonywanie czynności operacyjno-śledczych na podległym terenie, w tym prowadzenie oglę-



dzin na miejscu eksplozji, podłożenia i ujawnienia materiałów wybuchowych oraz zdarzenia noszącego cechy zamachu terrorystycznego<sup>58</sup>.

Ćwiczenie „Forum 2004” i wydarzenia w „Magdalence” unaocznily niedostatki i braki działalności policyjnej do potrzeb skutecznego przeciwdziałania aktom terrorystycznym na dużą skalę, a w szczególności:

- 1) dostosowanie potencjału antyterrorystycznego do rzeczywistego zagrożenia;
- 2) planowanie i organizowanie akcji szturmowej;
- 3) prowadzenie akcji szturmowej<sup>59</sup>.

Niektórzy uważali, że policja nie rozumie istoty współczesnego terroryzmu, gdyż do tej pory zwalczała jedynie terror kryminalny. W ramach działań profilaktycznych policja organizuje różnorodne ćwiczenia. Przykładem mogą być ćwiczenia przeprowadzone od 4 do 6 czerwca 2008 r. przez Małopolską Policję, która podjęła się zorganizowania ćwiczeń o charakterze międzynarodowym pod kryptonimem „Terrorystyci na Tamie”. Objęły one tematykę terroryzmu i ochronę infrastruktury krytycznej. Pozwalają też na praktyczne sprawdzenie zapisów art. 41 Konwencji Wykonawczej Schengen dotyczących realizacji pościgu transgranicznego. Współuczestnikami przedsięwzięcia byli policjanci z różnych krajów: Słowacji i Czech, a do roli obserwatorów zaproszono policjantów z Holandii, Niemiec, Ukrainy i Węgier.

Podsumowując, do zadań służb policyjnych należy zapobieganie, prewencja przedterrorystyczna (patrowanie, legitymowanie, kontrola miejsc), działania operacyjne (podśluchy, obserwacja), ochrona infrastruktury „wrażliwej”, współdziałanie z SUFO (nadzór, kontrola), pozbawianie narzędzi i środków (broni) oraz „eliminacja” (jednostki antyterrorystyczne). Najważniejszym partnerem służb policyjnych w rozpoznaniu aktywności terrorystycznej jest społeczeństwo. Bardzo często jedyną szansą wykrycia zamiaru terrorystycznego są spostrzeżenia ludzi postronnych, którzy przekażą informację o nietypowym zachowaniu innych osób. Aktywność prewencyjna ważna jest też z uwagi na łatwy dostęp do Internetu, gdzie często dochodzi do ujawniania przejawów terroryzmu. Informacje te mogą mieć niejawnny charakter. Ustawa o policji na mocy art. 18 definiuje, że w przypadkach kiedy MSWiA miałyby problemy i wymagało pomocy, to MON może podjąć decyzję o użyciu oddziałów i pododdziałów wojska do zwalczania terroryzmu. Decyzję taką podejmuje, jak wspomniano wyżej, prezydent, a jeśli jego nie ma to minister obrony narodowej, niezwłocznie powiadamiając prezydenta i premiera. Działania dochodzeniowo-śledcze mają istotne znaczenie w zwalczaniu terroryzmu. Dzięki nim możliwe jest ustalenie bezpośrednich sprawców ataku terrorystycznego, jego inspiratorów i pomocników terrorystów. Obecnie zadania

<sup>58</sup> Oddzielnym problemem jest szkolenie samych policjantów. Por. B. Martyniak-Mróż, *Postawmy na edukację*, *Terroryzm. Zagrożenia – Prewencja – Przeciwdziałanie*, nr 1/2007.

<sup>59</sup> Ćwiczenie prowadzono 11-12 marca 2004 r. w Sali Kongresowej Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie.

z zakresu ścigania przestępstw o charakterze terrorystycznym wykonuje Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Dodatkowo zadania te wykonują przynajmniej dwie jednostki policyjne (Centralne Biuro Śledcze i Wydział ds. Terroru Kryminalnego KSP, a obecnie do walki z terrorem kryminalnym i zabójstw).

## 7. Zakończenie

Terroryzm jest globalnym zagrożeniem dla demokracji, rządów prawa i praw człowieka. Kraje UE szczególną uwagę poświęcają kwestii zapobiegania atakom terrorystycznym i innym zagrożeniom. Eskalacja zjawiska terroryzmu we współczesnych relacjach międzynarodowych wymusza na państwach członkowskich konieczność pogłębienia współpracy policyjnej w tym zakresie, chociaż zwalczanie terroryzmu jest przypisane nie tylko policji. Podsumowując, należy wskazać, iż proces współpracy policyjnej w kontekście zwalczania terroryzmu zdecydowanie przyspieszono. Najważniejszym czynnikiem, jaki zdecydował o przyspieszeniu, były akty terroru, jakie miały miejsce w Stanach Zjednoczonych, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Współczesna Europa zdała sobie sprawę, iż zagrożenie to można zwalczać, wprowadzając zmiany legislacyjne i zacieśniając współpracę z innymi państwami. W związku z tym proces legislacyjny oraz współpraca instytucjonalna państw członkowskich rozwinęła się z dużą dynamiką. Współpraca policyjna ma na celu podniesienie skuteczności systemów ochrony ludności przed atakiem terrorystycznym, rozpoznanie zamiarów terrorystów, zapobieganie aktom terroru i ściganie terrorystów.

Dla niektórych państw formuła Europolu jest niewystarczająca i poszukują nowej w ramach policyjnego partnerstwa walki z terroryzmem. Jednak niektóre działania prewencyjne policji wymierzone w walkę z terroryzmem spotykają się z ostrą krytyką. Komisarz ds. praw człowieka w Radzie Europy, Thomas Hammarberg, wystąpił przeciwko rozpowszechniającemu się w Europie procederowi wzmożonych kontroli policyjnych wymierzonych w mniejszości etniczne<sup>60</sup>. Uważa, że policja powinna pierwsza promować równość i zapobiegać dyskryminacji rasowej. Dlatego należy ją odpowiednio przygotować do interwencji w społeczeństwach pluralistycznych i zatrudniać w niej osoby wywodzące się z mniejszości etnicznych”. Przedstawiciele policji niemieckiej zaproponowali rzecz odwrotną – wprowadzenie zmian do prawa, które umożliwiłyby jej podglądanie zawartości komputerów osób podejrzanych o działalność terrorystyczną. Chodzi o tzw. konie trojańskie, dzięki którym policja mogłaby poznać zawartość twardych dysków podejrzanych, nawet bez ich wiedzy i przyzwolenia.

Widząc potrzebę podjęcia walki z terroryzmem oraz zachęcony europejską konwencją o zwalczaniu terroryzmu, Interpol włączył problem międzynarodowego

<sup>60</sup> <http://www.euranet.eu/pol/Informacje/Wiadomosci/Polish/Policja-i-mniejszosci-etniczne>

terroryzmu do obszaru swoich zainteresowań. Utworzono tzw. Grupę TE, złożoną z pięciu specjalistów i zajmującą się przede wszystkim gromadzeniem, przetwarzaniem i udostępnianiem informacji o sprawcach i zamachach terrorystycznych, organizowaniem szkoleń nt. terroryzmu i podejmowaniem współpracy z wszelkimi organizacjami międzynarodowymi zwalczającymi terroryzm. Interpol uważa również za duży problem narastające prawdopodobieństwo ataku terrorystycznego z użyciem broni chemicznej lub biologicznej. Jednostka do zwalczania bioterroryzmu została powołana przy Sekretariacie Generalnym MOPK. Dotychczasowe rozwiązania instytucjonalne oraz plany prawodawcze odzwierciedlają wagę zagrożenia i są w stosunku do nich proporcjonalne. Organizacja służb zwalczających terroryzm należy jednak do państw członkowskich. Istotną rolę spełnia wyodrębniony silny ośrodek koordynujący. W polskim systemie ma on szczególne znaczenie, gdyż w 2002 r. rozdzielono służby specjalne na dwie agencje: wywiadu i bezpieczeństwa wewnętrznego przy różnych próbach koordynacji ich działań oraz wymiany informacji z innymi służbami (finansowymi, wojskowymi i spraw wewnętrznymi).

W Polsce wprowadzono instytucjonalny system przeciwdziałania terroryzmowi, który stara się kompleksowo objąć zagrożenie terrorystyczne. Wiele kontrowersji wywołuje usytuowanie i kompetencje ośrodka koordynacji (CAT). Samo zagrożenie terrorystyczne Polski jest niewielkie, ale realne w kontekście organizacji EURO 2012 i przebywania obywateli polskich w miejscach zagrożonych zamachami. Kompetencje polskiej policji odnoszą się do wszystkich filarów przeciwdziałania terroryzmowi. Szczególna rola przypada CBS (rozpoznanie), BOA („eliminowanie”) i WOGSzPolicji (EURO 2012). Jednak system szkolenia policjantów jest niewystarczający, gdyż powinien uwzględniać w szerszym stopniu zagrożenie terrorystyczne. Procedury postępowania policjantów na miejscu aktu terronu odnoszą się jak do zdarzenia kryzysowego (alarmowanie, ratowanie, porządkowanie) i nie uwzględniają działań kompleksowych podejmowanych z innymi służbami odpowiedzialnymi za zwalczanie terroryzmu (ABW). Brak ściśle określonych kompetencji (ustawy antyterrorystycznej) przy dość dużej liczbie instytucji zwalczających terroryzm prowadzi do nakładania się kompetencji i niewłaściwej koordynacji działań (brak wspólnych stanowisk dowodzenia, unifikacji łączności). Należy też większą wagę przywiązywać do aktywności społecznej w ujawnianiu zagrożeń terrorystycznych (działania przedprzestępcze) i prywatnych podmiotów ochrony (ćwiczenia, wymiana informacji). W tym celu może pomóc opracowanie programu profilaktyki przedterrorystycznej rozumianej jako ogół czynności prewencyjnych podejmowanych w celu niedopuszczenia do aktu terronu.

**Mariusz Brunka**

## **Władztwo zakładowe w służbie bezpieczeństwa i porządku publicznego**

### **1. Uwagi wprowadzające**

Problematyka bezpieczeństwa w ujęciu „mikro” należy do kwestii szczególnie istotnych w kontekście budowania bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Zadanie to rozpoczyna się na poziomie gminy, rozumianej jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego i podstawowy element wspólnoty obywatelskiej (społeczność samorządowa). Stąd już w instytucjach zaliczanych do aparatu administracji samorządowej zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego musi mieć swoje zastosowanie. Dotyczy to w szczególności funkcjonowania zakładów publicznych (administracyjnych), w których realizowane są zadania administracji świadczącej<sup>1</sup>. Od dawna w ich istnieniu widziano przejaw decentralizacji w sprawowaniu funkcji administracji publicznej<sup>2</sup>. Z drugiej strony ich rozliczne zadania wymagają powoływania wielu takich jednostek organizacyjnych, co stawia problem wypracowania jednolitego mechanizmu zapewniania możliwie niezakłóconego wykonywania przypisanych im zadań.

W ujęciu historycznym instytucje te rodziły się cieniu Kościoła, absolutnego władcy, służb skarbowych lub armii, aby w końcu przylgnąć do sfery publicznej administracji. Reliktów tego ujęcia dopatrzeć się można w pozostałościach urzędowych uniformów (np. mundurki szkolne), hierarchii (tytułatura), regulaminów, a nawet systemu sankcji. W tym ostatnim zakresie minęły wprawdzie czasy „klęczenia na grochu” czy „ćwiczenia dyscyplinką”, zadawanych niesfornym uczniom; niemniej szkoły, uczelnie, instytucje kultury, publiczne zakłady służby zdrowia czy jednostki organizacyjne pomocy społecznej były zawsze przestrzzeniami publicznymi, w których użytkownik (np. uczeń, czytelnik, pacjent, pensjonariusz) bezpośrednio stykał się z osobami, za którymi nie stał li tylko autorytet wykonywanej profesji, ale i udział w sprawowaniu władzy publicznej.

---

<sup>1</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne: część ogólna*, Toruń 2002, s. 230-231.

<sup>2</sup> W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim*, Lublin 1933, s. 221.

Dziś, w dobie wysoko cenionych zdobyczy demokracji i praw człowieka, zdajemy się nie pamiętać, iż na przykład nauczyciel nie jest wyłącznie fachowcem kształcącym dzieci, ale i funkcjonariuszem publicznym działającym w ramach podmiotu składającego się na aparat administracyjny państwa. Częstokroć mamy też do czynienia z informacjami, które spora część opinii publicznej odbiera jako przejaw kryzysu i dekadencji. Dotyczy to w szczególności przejawów nagannego zachowania młodzieży szkolnej i niewspółmiernego zdaniem krytyków zachowania organów szkoły na różnego rodzaju ekscesy. Z tej perspektywy instytucje takie jak szkoła wydają się bezbronne.

Przy tej okazji wraca również kwestia zakresu uprawnień organów zakładów publicznych względem ich użytkowników, a częstokroć wręcz przypomina się pojęcie „władztwa zakładowego”. Przecież przez setki lat wszystko jakoś się toczyło. Różgi nauczyciela czy karcer szkolny postrzegano jako zwyczajny środek prawny w dyspozycji władz szkolnych. Nie było w tym względnie żadnej bezprawności. Odwoływano się bowiem do „władztwa zakładowego”, czyli instytucji dobrze osadzonej w ówczesnym porządku prawnym. Przypomina się przy tym, iż jednym z głównych celów wyposażenia organów danego zakładu publicznego w ten rodzaj kompetencji było zawsze zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Teren zakładu – będąc w tym ujęciu przestrzenią publiczną – musiał zatem spełniać określone wymogi w zakresie ochrony porządku publicznego.

## 2. Pojęcie władztwa zakładowego

Władztwo zakładowe stanowi integralną część władztwa administracyjnego. To ostatnie z kolei to pochodna władztwa państwowego, czyli jednego z głównych członów pojęcia państwa w sensie prawnym. Doktryna nie wypracowała w pełni jednorodnej teorii tego pojęcia, na które składa się jednak zawsze szczególny typ legitymacji przysługującej zakładowi publicznemu w sferze praw i obowiązków użytkowników<sup>3</sup>. W praktyce organy zakładu mogą jednostronnie określać prawa i obowiązki nie tylko samych odbiorców usług danego zakładu (np. uczniów, czytelników, pacjentów), ale również tych wszystkich, którzy wprawdzie nie są bezpośrednio odbiorcami wspomnianych usług, ale chociażby czasowo przebywają na terenie zakładu (np. rodzice ucznia, osoby odwiedzające pacjenta w szpitalu). Czynią to w związku z zaistnieniem aktu rozpoczęcia korzystania z zakładu przez użytkownika, który korzystać z niego będzie na zasadach i w ramach organizacyjnych obowiązujących w danej jednostce.

Oczywiście zakres tych uprawnień do ingerencji w sferę prywatną użytkownika jest zróżnicowany ze względu na charakter danej placówki; od zdecydowanie szerszego w przypadku zakładu karnego czy izby wytrzeźwień, do bardzo

<sup>3</sup> P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 59.

ograniczonego w przypadku bibliotek. Zawsze jednak wyraża się w kompetencji do jednostronnego ustalenia tych spraw w aktach wewnętrznych danego zakładu, w szczególności jego statutu i regulaminów.

Podstawy w tak szerokim zakresie kompetencji dla organów zakładu publicznego upatrywano w różnych czynnikach. Początkowo w ogóle nie dostrzegano, jakoby w stosunkach zakładu z użytkownikiem ten ostatni mógł się powołać na prawo podmiotowe. Tym samym nie korzystał on z ochrony prawnej<sup>4</sup>, z wyjątkiem rekursu hierarchicznego. Polscy teoretycy bliscy temu ujęciu wprost wprowadzali z tego prawo do używania przez organy zakładu bezpośredniego przymusu administracyjnego<sup>5</sup> i władzy dyscyplinarnej nad użytkownikiem<sup>6</sup>, przy pozbawieniu tego ostatniego ochrony sądowej<sup>7</sup>.

W nauce administracji zrazu dominowali policyści, dla których władza wykonawcza nie sprowadzała się li tylko do wykonywania tego, co ustalił ustawodawca. W Polsce tak sprawy widzieli w XIX w. F.K. Kasperk i J.B. Oczapowski, a w XX w. jeszcze J.S. Langrod<sup>8</sup>. Poglądy tego ostatniego mocno zaważyły na postrzeganiu roli zakładów publicznych w dobie państwa socjalistycznego, utrwalając szeroką wykładnię kompetencji wynikających z władztwa zakładowego. Ich zdaniem, związanie administracji funkcją *stricte* wykonawczą wiąże jej ręce w sytuacjach nieprzewidywalnych, a wymagających podjęcia postawy aktywnej, nierutynowej, w sumie twórczej. Niemniej jeszcze przed I wojną światową K.W. Kumaniecki zwrócił uwagę na fakt, że związanie administracji funkcją wykonawczą nie eliminuje jej twórczego podejścia do podejmowanych przez siebie działań<sup>9</sup>.

Obecnie takie stanowisko zdaje się ustępować obowiązującym standardom państwa prawa. Są one wytworem długiego procesu, zahamowanego wprawdzie w dobie PRL-u, ale niemal jednogłośnie zaakceptowanego po 1989 r. i utrwalonego w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. W zakresie problematyki źródeł prawa ustalił on zasadę, iż głównym źródłem powszechnie obowiązującego prawa stanowionego jest prawo pochodzące od władzy ustawodawczej (parlamentu), a ewentualny udział w tym zakresie władzy wykonawczej (w postaci rozporządzeń) jest wyjątkiem<sup>10</sup>. Jeszcze bardziej ograniczone w tym względzie są możliwości korzystania z prawa wewnętrznego, które w świetle art. 93 konstytucji obowiązuje jedynie podległe jednostki organizacyjne i nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli. W takim kontekście trudno bronić uprawnień organów zakładu do jednostronnego ingerowania w sferę praw użytkowników bez

<sup>4</sup> O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. II, Monachium-Lipsk 1924, s. 134.

<sup>5</sup> Patrz T. Bigo, *Związki publicznoprawne*, Warszawa 1928, s. 200.

<sup>6</sup> Patrz S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 84.

<sup>7</sup> Patrz W. Klonowiecki, dz. cyt., s. 74.

<sup>8</sup> A. Błaś, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2004, s. 215-216.

<sup>9</sup> K.W. Kumaniecki, *Akt administracyjny*, Kraków 1913, s. 9 i n.

<sup>10</sup> A. Błaś, dz. cyt., s. 221-222.



wyraźnej podstawy prawnej, kierując się li tylko rzekomo samoistnym uprawnieniem wynikającym z koncepcji władztwa zakładowego.

Najdalej idącym stanowiskiem, wyrażającym przekonanie o potrzebie rezygnacji z koncepcji władztwa zakładowego, są poglądy Pawła Chmielnickiego. Stoi on na stanowisku, że władcze kompetencje organów zakładów publicznych, bez podstawy w prawie powszechnie obowiązującym, ograniczają się do określania w drodze regulaminu warunków dopuszczenia użytkowników do świadczeń zakładowych, przesłanek ich pozbawienia i zasad zachowania użytkowników w trakcie samego świadczenia. To zaś w jego ocenie wkracza w kompetencje prawodawcze ustawodawcy, a zatem nie powinno mieć w ogóle miejsca<sup>11</sup>.

Zadaniem organów zakładu, w zakresie wykonywania władztwa zakładowego, staje się zatem twórcze wykorzystanie tego potencjału uprawnień dla własnych czynności, który mieści się w ramach normatywnych ukształtowanych prawem powszechnie obowiązującym. Nie wolno przy tym sprowadzać tych uprawnień do pojęcia uznania administracyjnego, które zachowało się w szczątkowej postaci, ale w żadnym zakresie nie przewiduje uprawnień prawotwórczych.

Oczywiście dopuszczalne byłoby być może w ogóle zakwestionowanie pojęcia władztwa zakładowego, skoro należy ono wyłącznie do języka prawniczego i nie ma żadnego umocowania bezpośredniego w prawie, zwłaszcza w postaci jednoznacznej podstawy prawnej do uprawnień władczych wobec osób niepodporządkowanych administracji, czyli tzw. użytkowników. Byłoby to jednak być może stanowisko skraje, nieuwzględniające specyfiki funkcjonowania takich podmiotów w obrocie prawnym. Zwłaszcza, że częstokroć ustawodawca nie opisał nazbyt dokładnie sytuacji prawnej użytkownika, co może rodzić problem zachowania zakładu w sytuacjach nietypowych. Z drugiej strony zasada legalizmu coraz skuteczniej broni odbiorców usług zakładowych przed działaniami samowolnymi organów i pracowników tych jednostek, a sama tradycja to za mało, aby przypisać jej walor jakiegoś prawa zwyczajowego.

### **3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny w ramach zakładu publicznego**

„Bezpieczeństwo” to wieloznaczne pojęcie, które w ujęciu negatywnym oznacza brak czynników powodujących zagrożenia i wszelkie zabezpieczenia przed potencjalnym niebezpieczeństwem. Dla naszych rozważań przydatne będzie ujęcie bezpieczeństwa jako stanu złożonego systemu, pozbawionego wpływu negatywnych działań czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które prowadziłyby do pogorszenia jego funkcjonowania<sup>12</sup>. Chodzi przy tym o bezpieczeństwo publiczne, które z jednej strony stanowi ogół warunków i instytucji ogólnonarodo-

<sup>11</sup> P. Chmielnicki, dz. cyt., s. 67.

<sup>12</sup> J. Sadowski, *Kilka uwag o bezpieczeństwie*, „Acta Pomerania” 2009, nr 2.



wych chroniących życie, zdrowie i mienie przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego lub zakłócających normalne funkcjonowanie obywateli; z drugiej zaś stan społeczeństwa umożliwiający jego sprawne funkcjonowanie<sup>13</sup>.

Z kolei „porządek publiczny” rozumiany jest jako ogół norm społecznych regulujących zachowania w miejscach publicznych tworzących minimalny standard dla uporządkowanego współżycia<sup>14</sup>. Przy czym pojęcie to można ujmować bądź jako zadanie przypisane określonemu podmiotowi władzy publicznej, bądź jako kryterium ustawowego wprowadzenia ograniczeń w sferze korzystania z praw i wolności przynależnych jednostce<sup>15</sup>.

W ramach każdego zakładu publicznego powyższe stany stanowią minimum otoczenia społecznego, w którym mogą one wypełniać przypisane im zadania publiczne. Obejmują przy tym ogólny stan bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i stan specyficzny, ukierunkowany na realizację wyodrębnionej treściowo misji danego zakładu. W tym pierwszym podejściu stan ów nie różni się w jakikolwiek sposób od stanu, jaki jest wymagany przy funkcjonowaniu innych podmiotów publicznych, np. urzędów, organów państwa lub samorządu terytorialnego czy miejsc publicznych. Dotyczy to na przykład obowiązku przestrzegania prawa. W drugim ujęciu nie ma już jednego wzorca postępowania, który nadawałby się do zastosowania we wszystkich typach zakładów publicznych. Decyduje bowiem ich specyfika. Na przykład głośne wyrażanie emocji w postaci aplauzu w trakcie imprezy artystycznej w domu kultury w żadnym zakresie nie może być traktowane jako naruszenie porządku publicznego. Tymczasem takie samo zachowanie odbiorcy w trakcie korzystania ze zbiorów czytelnicy w bibliotece publicznej naruszałoby zasady rządzące tym porządkiem. Sytuacyjne rozwarstwienie zachowań musi być zatem skonfrontowane z misją danego zakładu publicznego, w szczególności wyrażoną w przypisanych jemu zadaniom. Te ostatnie odnajdujemy zarówno w prawie powszechnie obowiązującym, jak i normach prawa wewnętrznego.

Dokonując interpretacji indywidualnej sytuacji związanej z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego w konkretnym zakładzie publicznym, musimy mieć również na uwadze i tę okoliczność, iż świadczenie jego usług nie wynika z kaprysu czy tylko obowiązku moralnego, ale wyłącznie z obowiązku prawnego zapewnienia realizacji praw podmiotowych świadczeniobiorcy (użytkownika)<sup>16</sup>. Ponadto ów obowiązek ma swoje umocowanie w prawie administracyjnym, a nie wyłącznie w prawie cywilnym<sup>17</sup>. W takiej sytuacji wszelkie wyłączenia

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> F.L. Knemeyer, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Monachium 1985, s. 41-43.

<sup>15</sup> Szerzej M. Brunka, [w:] M. Brunka, B. Kumorek, E. Kumorek-Łuczak, *Słownik samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2003, s. 265.

<sup>16</sup> Por. M. Brunka, *Natura prawa do pomocy społecznej*, „Acta Pomerania” 2008, nr 1, s. 41-45.

<sup>17</sup> W przypadku funkcjonowania takich instytucji usługowych jak na przykład prywatne biblioteki stosunki prawne między usługodawcą a usługobiorcą określa prawo cywilne, wraz ze wszystkimi

i ograniczenia w dostępie do tych świadczeń muszą legitymować się podstawą prawną, a czynności organów zakładu w tym zakresie mogą być przedmiotem wielorakiej kontroli prawnej, łącznie z konsekwencjami wynikającymi z uruchomienia drogi sądowej w tym względzie.

Kluczowe staje się zatem odniesienie do zagadnienia podstawy prawnej ewentualnych czynności zakładu publicznego (jego organów lub pracowników) względem użytkownika. Obecnie w dobie konstytucyjnego przesądzenia zasady, iż całość działalności administracji publicznej związana jest prawem powszechnie obowiązującym, można podkreślić za Adamem Błasiem, że „w państwie prawa organy administracji publicznej nie poszukują inspiracji do działania poza obowiązującym porządkiem prawnym, wszystkie bowiem impulsy dla podjęcia działań koniecznych w obliczu danego stanu faktycznego zawarte są w normach prawa powszechnie obowiązującego”<sup>18</sup>. Przytoczone stwierdzenie, aczkolwiek na pierwszy rzut oka jednoznaczne, powoduje jednak znaczące konsekwencje w postaci możliwości zakwestionowania prawa zakładu publicznego do wprowadzania dodatkowych ograniczeń w dostępie do zakładu publicznego i jego usług, o ile nie znajdują one wyraźniej podstawy prawnej w prawie powszechnie obowiązującym.

Zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego w zakładach publicznych mają charakter wieloraki. Ewentualne ich wyliczenie nie mogłoby przyjąć postaci katalogu zamkniętego. Obok zagrożeń powszechnych (np. napad czy atak terrorystyczny) poważne znaczenie odrywają również te, które łączą się ze specyfiką tego typu placówek. Na przykład z działalnością szkolną łączy się zagrożenie fałszywym alarmem bombowym; w uczelniach nielegalne strajki studenckie; w muzeach zjawisko niewłaściwego korzystania z eksponowanych zbiorów; w salach koncertowych zakładów publicznych dochodzi częstokroć do burd i innych incydentów. Ponadto specyfiką zakładów są konflikty pomiędzy samymi użytkownikami (np. bójki między uczniami), spory o dostęp do zbiorów lub uprzywilejowanie w tym względzie. W sumie, mamy do czynienia z całym bogactwem zachowań, które stawiają przed organami i pracownikami danej placówki wymóg bezzwłocznego działania ukierunkowanego na zabezpieczenie chronionego dobra bez uszczerbku dla praw użytkowników. W tym kontekście tradycyjnie szeroka formuła władztwa zakładowego była na pewno wygodna i skuteczna w realizacji. Z kolei, potrzeba ciągłego odwoływania się do norm powszechnie obowiązujących powoduje utrudnienia formalne, przedłużające skuteczną reakcję na wywołane zagrożenie, a zatem i utrudnienie w przywróceniu stanu zgodnego z porządkiem publicznym.

---

implikacjami takiej sytuacji. Patrz M. Brunka, *Prawo nie tylko dla bibliotek publicznych*, cz. 1, „Bibliotekarz” 2006, nr 1, s. 3-7; cz. 2, „Bibliotekarz” 2006, nr 2, s.7-12.

<sup>18</sup> A. Błaś, dz. cyt., s. 219.

#### 4. Zakres podmiotowy, przedmiotowy i terytorialny władztwa zakładowego

Aspekt podmiotowy władztwa zakładowego obejmuje dwie kategorie osobowe. Z jednej strony to podmioty wyposażone w kompetencje władcze, przez które rozumiemy uprawnienia do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podległych osób. Niejako po drugiej stronie funkcjonują podmioty, obejmujące wyłącznie osoby fizyczne<sup>19</sup>, podległe owemu władztwu poprzez korzystanie z usług danego zakładu, a nawet poprzez fakt przebywania na jego terenie.

Pierwszą grupę stanowią w szczególności organy i pracownicy zakładu. Co do zasady pośród organów funkcje te wypełniają organy monokratyczne, głównie dyrektor. Pośród pracowników wyróżnić można personel fachowy (np. nauczyciele, bibliotekarze, lekarze) oraz administracyjno-techniczny (np. woźni, księgowi, sekretarki). Stosunki wewnątrzzakładowe pomiędzy tymi grupami nie wynikają w żadnym zakresie z władztwa zakładowego. Mają charakter stosunków służbowych wynikających z relacji, jakie powstają pomiędzy pracodawcą a pracownikiem w ramach hierarchii służbowej. To w tym ujęciu na przykład pracodawca zapewnia pracownikom bezpieczne i higieniczne warunki pracy. Stąd również ewentualne naruszenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego przez pracownika musi spotkać się ze strony organów zakładu z reakcją osadzoną w formach odpowiedzialności służbowej opisanej w szczególności prawem pracy i pragmatykami zawodowymi.

Udział w sprawowanym władztwie administracyjnym powyższych osób jest różny. Najszerszy w przypadku organów zakładu, zwłaszcza jego dyrektora. Z kolei poszczególnym pracownikom służy tylko w takim zakresie, w jakim mają do tego prawne upoważnienie wynikające z zakresu przypisanych im obowiązków służbowych. I tak o ewentualnym zastosowaniu sankcji wobec uczniów może zdecydować nauczyciel tylko w granicach upoważnienia. Powstaje jednak problem, czy osobami, które mogą być upoważnione do powyższych działań, mogą być wyłącznie osoby stanowiące personel fachowy? Wydaje się, iż takie ujęcie nie znajduje ani uzasadnienia prawnego, ani celowościowego. Nie ma bowiem prawnego uprzywilejowania jednej kategorii pracowników nad innymi. Z drugiej strony celem wszystkich pracowników powinno być zawsze jak najlepsze funkcjonowanie zakładu jako organizacyjnej całości. W takim ujęciu na przykład

<sup>19</sup> Wyjątkowo dotyczyć to może grup osób fizycznych, np. na gruncie prawa pomocy społecznej „rodziny” w znaczeniu, jakie nadała jej definicja legalna w art. 6 pkt 14 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. DzU z 2008 r. Nr 115, poz. 728 z późn. zm.). Ponadto dotyczy to zawsze osób żyjących. Stąd nawet w przypadku zakładów pogrzebowych prowadzonych w formie zakładu publicznego za ich użytkowników należałoby uznać osoby uprawnione lub zobowiązane do pochówku albo żałobników uczestniczących w ceremonii pogrzebowej, nigdy samego zmarłego, który w chwili śmierci stracił zdolność prawną, a zatem i status podmiotu praw i obowiązków.

zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczniom realizowane przez woźnego szkolnego są nie mniej ważne aniżeli działania wykonywane w tym zakresie przez grono nauczycielskie.

Ważne z prawnego punktu widzenia jest to, czy zakład publiczny jest wyposażony w osobowość prawną (np. wszystkie instytucje kultury), czy też działa w ramach osobowości prawnej jednostki, która powołała go do życia (np. gimnazjum jako placówka oświatowa gminy). W tym pierwszym przypadku mamy wprawdzie do czynienia z daleko szerszymi kompetencjami, gdyż organy takiego zakładu zachowują niezależność względem organu założycielskiego (kierują się własnym interesem prawnym), ale w żadnym zakresie nie stają się przez to „silniejsze” w kontaktach z użytkownikami. Nie mają nad nimi więcej władzy. Także co do zasady w sferze instancyjnego toku postępowania administracyjnego w jednym i drugim przypadku kontrola aktu administracyjnego wydanego przez zakład będzie prowadzona w ramach organu założycielskiego.

W odniesieniu do grupy osób podległych władztwu zakładowemu należy dokończyć podstawowego ustalenia, że zakłady publiczne stanowią jednostki organizacyjne typu fundacyjnego (oparte o masę majątku), a nie korporacyjnego (stanowiące związek osób). Dlatego na przykład muzeum nie jest korporacją muzealników i zwiedzających. Oznacza to, że ta druga kategoria nie tworzy z zakładem publicznym więzi prawnej o charakterze, co do zasady, trwałym, ale sprowadza się do jednostkowych lub powtarzalnych związków z zakładem. Stąd nieuprawnione byłoby uznanie zwrotu „członek biblioteki<sup>20</sup>” jako wyraz budowania relacji o charakterze wewnątrzadministracyjnym. Użytkownik zakładu w sensie prawnym będzie zawsze podmiotem zewnętrznym. Chęć lub przymus korzystania ze świadczeń danego zakładu powoduje, iż potencjalny użytkownik z jednej strony podlega jednostronnemu ustaleniu swej pozycji prawnej i faktycznej, z drugiej zaś obciążany jest obowiązkiem poddania się dyspozycjom skierowanym do niego w ramach sprawowanego nad nim władztwa zakładowego<sup>21</sup>. Owa więź ma charakter stosunku administracyjnoprawnego.

Korzystający z usług zakładu posiadają bądź pełny status użytkownika (pacjent w szpitalu, uczeń w szkole, czytelnik w bibliotece, więzień w zakładzie karnym) lub niepełny (destynatariusza). W pierwszym podmiot nabywa prawa i obowiązki, bo korzysta ze świadczeń danego zakładu (np. leży w szpitalu, wypożyczył książkę w bibliotece, uczy się szkole). W drugim, który stanowi formę wstępną dla pierwszego, mamy wyłącznie stosunek „dopuszczenia do świadczeń”, na przykład poprzez fakt rejestracji (np. rejestr czytelników, zapisanie dziecka do szkoły), wydania niezbędnej decyzji administracyjnej czy podjęcia bezpośrednich czynności faktycznych. Jest on tzw. aktem dopuszczenia, który w przy-

<sup>20</sup> Takiego niefortunnego określenia użył J. Boć, [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 96.

<sup>21</sup> Tamże.

padku odmowy przybiera zawsze postać decyzji administracyjnej, z wszystkimi konsekwencjami w zakresie kontroli instancyjnej i sądowej takiego aktu.

Do podmiotów podlegających władztwu zakładowemu wlicza się również osoby niebędące użytkownikami, a nawet destynatariuszami, o ile tylko znajdują się na terenie zakładu publicznego (np. osoba towarzysząca czytelnikowi w bibliotece, rodzic przyprowadzający dziecko do przedszkola). Do grupy tej zaliczamy nawet osoby, które na terenie zakładu znalazły się przypadkowo bez jakiegokolwiek związku z samą placówką czy osobą korzystającą z jej usług. Adekwatnym pojęciem odnoszącym się do tej kategorii osób byłoby określenie „osoby trzecie”. One, podobnie jako użytkownicy i destynatariusze, są podmiotami zewnętrznymi wobec zakładu, ale nie łączy ich z nim żadna relacja, gdy w przypadku dwóch pierwszych kategorii osoby te należą do kręgu bezpośredniego zainteresowania zakładu, wynikającego z faktu wykonywania w zakładzie przypisanych prawem zadań publicznych danego podmiotu. Z drugiej strony fakt ich przebywania na terenie – co trzeba w tym miejscu podkreślić – „publicznego” zakładu jest albo oczywiste (np. towarzyszenie osobie niepełnosprawnej w trakcie dotarcia do lekarza w przychodni) albo wynika z zadekretowanej „ogólnodostępności” danej placówki (np. biblioteki, w której może się pojawić nie tylko czytelnik, ale również osoba, która pragnie się tylko „rozejrzeć”).

Najpełniejszy udział w podległości wynikającej z władztwa zakładowego mają oczywiście użytkownicy. Dla pozostałych oznacza to bądź załatwianie spraw wstępnych (poprzedzających same korzystanie ze świadczeń), bądź związki o charakterze incydentalnym (np. odwiedziny w szpitalu). Wszyscy jednak przez fakt wejścia na teren zakładu w teorii podlegają władztwu zakładowemu.

Osoby fizyczne składające się na wyżej omówione kategorie osób mogą mieć różny status prawny, co może mieć znaczenie w przypadku stosowania wobec nich władzy zakładowej. I tak ze względu na stan cywilny człowieka znaczenie ma m.in. jego wiek oraz ewentualny fakt ubezwłasnowolnienia. W takich przypadkach częstokroć korzystanie przez nich z usług zakładu wymaga zgody lub innego rodzaju udziału prawnego ich przedstawicieli ustawowych, opiekunów czy kuratorów. Znaczenie może mieć również ich inny status prawny, na przykład ze względu na ograniczenia wprowadzone w możliwości korzystania z danej placówki czy wręcz wyłączenia z takiej możliwości (np. uprzywilejowanie nauczycieli w przypadku korzystania z bibliotek pedagogicznych). Wszystkie te kwestie powinny być przedmiotem ustalenia na etapie dopuszczenia do korzystania ze świadczenia. Różnice w statusie podmiotowym powodują, iż ewentualne sprawowanie władztwa zakładowego nad tymi osobami musi uwzględniać ich specyfikę. Nie przeczy to oczywiście zachowaniu zasady równości wobec prawa.

Aspekt przedmiotowy władztwa zakładowego mieści się w prawnie ustalonych sferach, w których uprawnione podmioty mogą w procesie decyzyjnym odwołać się do kompetencji wynikających ze sprawowanego władztwa, łącznie

z wydawaniem stosownych aktów administracyjnych. Bezspornie działalność administracji publicznej w państwie prawa jest wyrazem nade wszystko stosowania prawa. W tym kontekście podmioty administracji wykonują ustanowione wcześniej prawo powszechnie obowiązujące, korzystając wyłącznie z tej przestrzeni samodzielności, w jaką podmiot został przez ustawodawcę wyposażony. Upraszczać nieco, moglibyśmy powiedzieć, że każdy z zakładów publicznych „robi swoje”: leczy chorych, uczy młodzież, zapewnia dostęp do dóbr kultury, organizuje pomoc społeczną... Proces ten tworzy cały konglomerat czynności faktycznych i prawnych, w trakcie których transferuje się świadczenia (administracyjny rozdział dóbr) od zakładu do jego użytkownika (podmiot uprawniony do świadczenia). Przedmiotem świadczenia mogą być rzeczy (świadczenia rzeczowe i finansowe) lub usługi. Ich specyfika powoduje, że mają różnorodną wartość na realnym rynku (np. wartość biletu wstępu na koncert, kwota przyznanego zasiłku z pomocy społecznej), ale znaczenie ma nie tyle ich wartość, ale zdolność zaspokojenia potrzeby społecznej, którą ustawodawca postanowił zaspakajać w ramach administracji świadczącej. Cechą charakterystyczną aspektu przedmiotowego władztwa administracyjnego jest zapewnienie tego, aby system świadczeń trafił do uprawnionych, a przez to zostało wykonane zadanie publiczne przypisane zakładowi. Celem tych działań jest zatem przede wszystkim realizacja zadania publicznego. Tym zakład publiczny różni się od na przykład działającego na danym rynku przedsiębiorcy, iż celem tego ostatniego jest głównie osiągnięcie zysku, gdy kategoria ta dla organów zakładu nie może mieć znaczenia podstawowego.

Na tym tle trzeba zauważyć, iż funkcje w zakresie zapewnienia porządku publicznego stają się dla zakładów publicznych służebne w stosunku do ich zadań statutowych. Szkoła ma przede wszystkim zadania edukacyjne, zaś zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa staje się zadaniem realizowanym w ramach obowiązku sprawowania opieki nad uczniami. Oczywiście nie chodzi tu o rozstrzygnięcie, co jest ważniejsze: „bezpieczeństwo czy edukacja”. Takie postawienie sprawy byłoby bezsensowne. Decyduje w tym zakresie misja danej placówki, która powinna zawsze realizować zadania (świadczyć); uwzględniając wyzwania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Trzeba tu jednak podkreślić, iż działania zakładu w celu zapewnienia wspomnianego bezpieczeństwa i porządku, nie mogą mierzyć w samą zdolność do świadczenia (np. zapewnienie bezpieczeństwa w szkole nie może zagrażać niezrealizowaniem programu nauczania poprzez długotrwałe zamknięcie placówki).

Aspekt przedmiotowy wyraża się w szczególności w uprawnieniach władczych organów zakładu w kilku zakresach. Pierwsze sprowadzałyby się do załatwiania indywidualnych spraw w drodze stosownych aktów administracyjnych (np. przyznanie konkretnego zasiłku przez gminny ośrodek pomocy społecznej), stosowania środków przymusu fizycznego (np. skrępowanie pacjenta szpitala psychiatrycznego) oraz czynności z zakresu prawa cywilnego skierowanych



na ochronę prawa własności lub uprawnionego posiadania. W tych jednak sytuacjach generalne uprawnienie wynikające z władztwa zakładowego nie może mieć zastosowania, ponieważ do czynności w tym zakresie niezbędne byłoby odwołanie się do podstawy prawnej ujętej w przepisach rangi ustawowej<sup>22</sup>.

W drugim ujęciu władcze czynności zakładu realizowane byłyby przy pomocy wydawania wewnątrzzakładowych aktów normatywnych<sup>23</sup>. Są nimi w szczególności statuty, których autorem albo podmiotem zatwierdzającym jest najczęściej organ wobec zakładu publicznego odrębny, tzw. organ założycielski (np. statut biblioteki gminnej uchwała rada gminy<sup>24</sup>, z kolei statut uczelni publicznej uchwała jej senat, ale zatwierdza minister nauki i szkolnictwa wyższego<sup>25</sup>). Reguluje się w nich szereg zagadnień, w tym z zakresu problematyki zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego (np. w statutach uczelni znajdujemy postanowienia odnoszące się do utrzymania porządku, bezpieczeństwa czy organizacji zgromadzeń). Tym samym normy ustanowione w tym akcie nie są wytworem decyzyjnym władztwa zakładowego albo z tego powodu, że powstały one poza zakładem, albo dlatego, że ostateczną decyzję o wejściu ich w życie podejmuje organ zewnętrzny.

Inaczej mają się sprawy ze statutami, które pochodzą wyłącznie od organów zakładu publicznego<sup>26</sup> oraz z regulaminami<sup>27</sup> (np. regulamin czytelnia, regulamin organizacyjny, regulamin domu studenckiego), które wyłącznie tworzone są w ramach samego zakładu. W takiej sytuacji organ zakładu tworzy normy ogólne dotyczące wprost sposobu świadczenia, ustalając: warunki dopuszczenia danej osoby do świadczeń, ewentualnego ich stałego lub czasowego pozbawienia<sup>28</sup> oraz zasad zachowania się użytkownika w trakcie świadczenia<sup>29</sup>. W tym przypadku przeszkodą do odwołania się przez organ do koncepcji władztwa zakładowego jest fakt braku dodatkowego umocowania do tworzenia dodatkowych ograniczeń

<sup>22</sup> P. Chmielnicki, dz. cyt., s. 67.

<sup>23</sup> Ich główna funkcja sprowadza się do procesu formalizacji organizacyjnej podmiotu administracji (patrz Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1979, s. 95-96), ale tradycyjnie odnosi się do szczegółowego opisu uprawnień i obowiązków użytkownika zakładu (np. w zakresie dopuszczalnej liczby wypożyczanych z biblioteki egzemplarzy książek; stawek opłat za kserowanie materiałów bibliotecznych w czytelnia; obowiązku nakładania obuwia ochronnego w szpitalach lub muzeach) oraz reguł postępowania obowiązujących w danej jednostce.

<sup>24</sup> Radzie gminy przysługuje status reprezentanta organizatora instytucji kultury w rozumieniu art. 9 ust. 1 w związku z art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. DzU Nr 13, poz. 123 z późn. zm.).

<sup>25</sup> Chodzi o statuty ustanowione w trybie art. 56 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (DzU Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.).

<sup>26</sup> Przykładem takiej sytuacji są statuty uchwalone przez senat uczelni publicznej w trybie art. 56 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (DzU Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.).

<sup>27</sup> W praktyce występują również regulaminy, które wydawane są przez organy zakładu pod kontrolą organów zewnętrznych, np. regulamin studiów.

<sup>28</sup> Czyni się to poprzez wskazanie w dyspozycji normy stanów uzasadniających wydanie stosownego aktu.

<sup>29</sup> P. Chmielnicki, dz. cyt., s. 67.



prawnych w stosunku do użytkownika, aniżeli tych, które przewidział ustawodawca już w prawie powszechnie obowiązującym. Niemniej w praktyce tu właśnie tradycyjnie szuka się sposobu normatywnego działania organów zakładu przy pomocy władztwa zakładowego.

Obok powyższych aktów w teorii w grę wchodziłyby również oddzielne zarządzenia organu zakładu, w których mógłby on na bieżąco reagować na potrzeby praktyki. Byłoby to podejście uzasadnione, gdyby nie obowiązek przywołania w takim zarządzeniu podstawy prawnej uzasadniającej dodatkową ingerencję w sferę prawa użytkowników. Stąd i w tym przypadku trudno doszukać się podstaw dla normatywnej realizacji władztwa zakładowego.

Ostatnim sposobem ingerencji organów zakładu w prawa użytkowników byłyby bezpośrednie polecenia skierowane do osób podległych władztwu zakładowemu. Ale i one, jako akty stosowania prawa w stosunku do osób spoza podmiotu administracji, powodują że nie muszą one podporządkowywać się takim rozstrzygnięciom bez wskazania wyraźniej podstawy rangi ustawowej. Tym samym ostatnia forma bezpośredniej ingerencji w prawa użytkowników na mocy władztwa zakładowego traci swoją prawną legitymację.

Kolejnym ważnym aspektem władztwa zakładowego jest jego zasięg terytorialny, czyli przestrzeń, w ramach której może być ono sprawowane. Zdajemy bowiem sobie sprawę, iż dyrektor szkoły nie ma uprawnień władczych w domu ucznia. Potrzeba wyodrębnienia tego aspektu wynika z chęci faktycznego ograniczenia kompetencji władczych oraz objęcia nimi zarazem wszystkich osób trzecich, które dostają się w przestrzeń zakładu. Na tę ostatnią składa się w szczególności siedziba zakładu (określa ją statut danej jednostki) i inne budynki, budowle i tereny, które pozostają w funkcjonalnym związku z zakładem, stanowiąc z nim organizacyjną całość. Obiekty te mogą mieć dodatkowo różny status prawny (np. być zabytkami, terenami zielonymi), co będzie w tym kontekście rodziło rozliczne skutki w zakresie przestrzegania odrębnych przepisów (np. o ochronie zabytków lub zieleni), ale w niczym nie umniejsza tego kryterium jako strefy mieszczącej się w zakresie władztwa zakładowego, np. poprzez możliwość dodatkowych regulacji w tym zakresie w ustalonym przez dyrektora regulaminie.

Trzeba również podkreślić, że stosunki podmiotowe, przedmiotowe i terytorialne w ramach powyższych relacji są zawsze stosunkami administracyjnoprawnymi i w zakresie proceduralnym rządzą się co do zasady kodeksem postępowania administracyjnego. Po za tym każdy typ zakładu musi wypełniać również zadania, które określiło w stosunku do niego odrębne prawo materialne.

## 5. Uwagi końcowe

W państwie demokratycznym trudno liczyć na pokornego obywatela, który będąc użytkownikiem zakładu publicznego, byłby gotów zachowywać się zgodnie z dyrektywą skierowaną do urzędnika w stosunku do jego przełożonego, jaką

sformułował w 1708 r. w swoim ukazie car Piotr I. Trawestując ją, można by powiedzieć, że obywatel „powinien przed obliczem”, np. kierownika czytelnicy, ordynatora oddziału szpitalnego, dyrektora szkoły „mieć wygląd lichy i durnowaty tak, by go nie peszyło swoim pojmowaniem istoty sprawy”<sup>30</sup>. Dziś trzeba się liczyć z pytaniem o „podstawę prawną”, dla której częstokroć autorytet wywieszonoego w gablocie regulaminu nic nie znaczy. W takim ujęciu spory przeradzają się w konflikty, a te burzą ład i porządek, czyli dobro niezwykle pożądane w tego rodzaju placówkach.

W praktyce zaś, gdy administrację skrepowano tak rozumianymi ramami prawa pojawiły się pytania, które rodzą zasadnicze wątpliwości: czy pełnoletni uczeń sam może usprawiedliwić swoją nieobecność, czy może palić papierosy w szkole; co ma zrobić kierownik czytelnicy, gdy jeden z czytelników postanowił czytać głośno albo gdy zwiedzający muzeum odmawia korzystania z obuwia zastępczego, a pensjonariusz domu pomocy społecznej pragnie urządzić w swoim pokoju imprezę z alkoholem. Co robić, gdy brak jednoznacznej podstawy do reakcji ograniczającej niekorzystne zachowanie w prawie powszechnie obowiązującym, a obywatel natarczywie przypomina, że „to co nie zakazane, jest dozwolone!”. W takiej sytuacji chciałoby się natychmiast odwołać do władztwa zakładowego z jego klasycznym imperium (prawem wydawania wiążących nakazów i zakazów). I jeśli już nie kierować użytkowaniem „do kąta” lub na „osiłą ławkę”, to przynajmniej odmówić świadczenia, wydaląc z siedziby zakładu itp.

Przed takim problemem stoją dziś wszyscy, którzy z jednej strony pragną efektywnie działających zakładów publicznych, z drugiej zaś podmiotów administracyjnych ściśle realizujących standardy społeczeństwa obywatelskiego i państwa prawa. To ostatnie zaś, aczkolwiek nie zwalnia instytucji publicznych od zapewnienia porządku i bezpieczeństwa, żąda od nich zarazem uwzględniania form partycypacji obywatelskiej w tej przestrzeni i zachowania zasady ścisłej prworządności w tym względzie.

Jak się wydaje, koncepcja „władztwa zakładowego” może nadal stanowić pożyteczną instytucję prawną, o ile nie będziemy w niej widzieli samoistnego źródła do określania statusu prawnego użytkowników. W jej ramach bowiem istnieje pole na twórcze stosowanie obowiązującego w danym względzie prawa, z możliwością wykorzystania całego potencjału, jaki tkwi w zasobach organizacyjnych danej placówki. Ma to również swoje odniesienie do problematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie zakładu publicznego. Nie ma jednak już mowy o bezpośrednim odwoływaniu się do tej instytucji jako podstawie ingerencji w prawa użytkowników. Zakład sprawuje nadal pieczę nad własnym lub powierzonym mu mieniem oraz czuwa nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym na swoim terenie, ale jego podstawowym narzędziem normatywnym w tym

<sup>30</sup> Cyt. za J. Boć, [w:] *Administracja publiczna*, dz. cyt., s. 297.

względnie musi być prawo powszechnie obowiązujące. Oczywiście stawia to przez personelem takich placówek wyzwanie osiągnięcia większej wiedzy i kultury prawnej, na bazie której udaje się znaleźć rozwiązania satysfakcjonujące sam zakład, jak i nienaruszające czyichkolwiek uprawnień. Spora część bulwersujących opinię publiczną zdarzeń, na przykład w polskich placówkach szkolnych, nie powinna w ogóle zaistnieć, gdyby organy szkół czy ich personel odwołał się między innymi do takich instytucji jak obrona czy pomoc konieczna albo stan wyższej konieczności, miast szukać uzasadnienia dla działań pozaprawnych, choćby i utrwalonych w pamięci starszych pokoleń. Gdyby różgi były tak skutecznym zabezpieczeniem przed złem w publicznych placówkach, nie mielibyśmy kiedyś takich zjawisk jak molestowanie uczennic czy zjawisko fali szkolnej, których nie wymyśliły współczesne media, ale które są smutnym dziedzictwem, z którym i dziś musimy się zmagać.

Odejście od teorii normotwórczej funkcji władztwa zakładowego powoduje i ten skutek, że rosną wyzwania wobec samego ustawodawcy, który powinien bardziej szczegółowo regulować stosunki prawne powstające w trakcie świadczeń zakładowych. Tylko w takiej sytuacji organy zakładu będą mogły ściśle przestrzegać zasady legalizmu w stosunkach z użytkownikami. Takie podejście wydaje się jednak bardzo trudne, zważywszy na i tak narastające zjawisko inflacji ustawowej. Wydaje się, że w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego kłopoty te mogłoby łagodzić szersze wykorzystanie potencjału, jaki tkwi w koncepcji aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym<sup>31</sup>. W tej formie stosunkowo najłatwiej reagować na pojawiające się zagrożenia w funkcjonowaniu samorządowych zakładów publicznych. Mieszczą się one również w terytorialnym zasięgu prawa do tworzenia tych norm zgodnie z art. 94 konstytucji.

Na podstawie ustawowych upoważnień ogólnych, zawartych w ustawach: o samorządzie gminnym<sup>32</sup>, o samorządzie powiatowym<sup>33</sup> oraz o administracji rządowej w województwie<sup>34</sup>, w zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących właściwa rada lub sejmik albo wojewoda może wydawać w granicach swej właściwości przepisy porządkowe. Ustawowymi przesłankami takiego prawotwórstwa jest konieczność ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W przypadku powiatu powyższy katalog obejmuje także potrzebę ochrony mienia obywateli i środowiska naturalnego. Wojewoda ponadto może wydać rozporządzenie porządkowe, kierując się potrzebą zapewnienia ochrony mienia także

<sup>31</sup> Patrz M. Brunka, [w:] M. Brunka, B. Kumorek, E. Kumorek-Łuczak, dz. cyt., s. 289-290 i 447.

<sup>32</sup> Art. 40 ust. 3 i 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r., Nr 142, poz. 1591).

<sup>33</sup> Art. 41 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r., Nr 142, poz. 1592).

<sup>34</sup> Art. 60 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (DzU Nr 31, poz. 206).

innych podmiotów niż obywatele. Wyjątkowo upoważnienie do ich ustanawiania posiada także wójt i zarząd powiatu w przypadkach niecierpiących zwłoki. Ustawa nakłada jednak obowiązek późniejszego przedstawienia takiego zarządzenia radzie do zatwierdzenia, pod rygorem utraty mocy obowiązującej. Przepisy porządkowe na terenie gminy lub powiatu jest także władny ustanowić wojewoda w formie rozporządzeń porządkowych. Ważne ze względu na zabezpieczenie porządku publicznego i bezpieczeństwa jest i to, że przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszanie sankcję w postaci kary grzywny wymierzonej w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Co ważne, zabezpieczona jest również ochrona praw podmiotowych użytkowników, skoro przysługuje im indywidualne prawo do zaskarżenia przepisu do sądu administracyjnego. Mianowicie, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie naruszono poprzez wydanie aktu prawa miejscowego, ma prawo do wezwania organu wydającego ów akt lub organu nadzorczego, o ile ma on prawo do uchylenia aktu w trybie nadzoru, do usunięcia naruszeń. W przypadku bezskuteczności wniosku osoba taka może wystąpić przeciwko prawodawcy na drogę sądową (zaskarżenie przepisu do sądu administracyjnego).

Wydaje się, iż powyższa formuła daje prawny instrument do szybkiego reagowania podmiotów administracji publicznej na nietypowe wyzwania, szczególnie w zakresie obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w ramach podległego im zakładu publicznego. Wprawdzie instrument ten nie będzie wynikał z władztwa zakładowego, ale nadal mieści się w dopuszczalnych formach działania administracji publicznej przy maksymalnym zabezpieczeniu uprawnień użytkowników.

## Noty o autorach

mgr **Mariusz Brunka** – prawnik; absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; specjalizuje się w prawie administracyjnym; współautor *Słownika samorządu terytorialnego*; kanclerz PWSH „Pomerania” i prezes Fundacji Fuhrmanna w Chojnicach.

dr **Janusz Gierszewski** – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, filolog, mł. insp. policji w st. spocz., wykładowca PWSH „Pomerania” w Chojnicach. Zajmuje się badaniami polityki bezpieczeństwa społeczności lokalnych, zagadnieniami terroryzmu, instytucjami bezpieczeństwa i problematyką patologii społecznej.

mł. insp. dr hab. **Arkadiusz Letkiewicz** – doktor habilitowany w zakresie kierowania organizacjami. Organizator kilkunastu międzynarodowych konferencji naukowych oraz autor wielu publikacji z zakresu zarządzania policją. Od 1996 r. zatrudniony w Wyższej Szkole Policji w Słupsku: od grudnia 2005 r. do października 2006 r. zastępca komendanta Wyższej Szkoły Policji w Słupsku, od listopada 2006 r. prorektor ds. studiów i badań, od 7 sierpnia 2008 r. komendant-rektor.

dr **Krzysztof Liedel** – prawnik, specjalista w zakresie terroryzmu międzynarodowego i jego zwalczania. Stażysta w Narodowym Centrum Kontrterrorystycznym w USA. Były naczelnik Wydziału ds. Przeciwdziałania Zagrożeniom Terrorystycznym Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego MSWiA, dyrektor Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas. Wykładowca Collegium Civitas i Uniwersytetu Warszawskiego.

prof. dr hab. **Andrzej Misiuk** – profesor, doktor habilitowany nauk humanistycznych, insp. policji w st. spocz. Utworzył Zakład Historii Policji w Wyższej Szkole Policji, gdzie w latach 1990-2007 pełnił funkcję dyrektora Instytutu. Jest historykiem ustroju, a jego przedmiotem zainteresowań naukowych są dzieje instytucji policyjnych i służb specjalnych w Polsce. Obecnie prodziekan na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

dr **Grzegorz Stanejko** – doktor nauk ekonomicznych w zakresie nauk o zarządzaniu, insp. policji w st. spocz. Adiunkt i starszy wykładowca: Akademii Humanistycznej w Pułtusk, Wszechnicy Polskiej Szkoły Wyższej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej w Józefowie oraz Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Uczestnik krajowych i międzynarodowych szkoleń, sympozjów i spotkań dotyczących spraw bezpieczeństwa i ochrony mienia. Autor oraz współautor opracowań oraz scenariuszy filmów szkoleniowych z zakresu ochrony osób i mienia.