

**VADEMECUM BEZPIECZEŃSTWA  
WEWNĘTRZNEGO**





PAŃSTWOWA AKADEMIA  
NAUK STOSOWANYCH W NYSIE

# **VADEMECUM BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO**

## **Wielowymiarowość bezpieczeństwa wewnętrznego**

redaktor naukowy  
Marek Z. Kulisz

OFICyna WYDAWNICZA  
PANS W NYSIE



## RECENZENCI

prof. dr hab. Piotr MICKIEWICZ

prof. dr hab. Bernard WIŚNIEWSKI

## REDAKCJA TECHNICZNA

Ewa BERNAT

## KOREKTA, SKŁAD

Ewa Bernat

## PROJEKT OKŁADKI

Aleksandra KWIECIEŃ

© Copyright by Oficyna Wydawnicza PANS w Nysie

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe FNCE

Nysa 2022

**ISBN 978-83-65881-28-1**

OFICyna WYDAWNICZA PANS W NYSIE

48-300 Nysa, ul. Armii Krajowej 7

tel.: 77 409 11 70

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

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

**ISBN 978-83-67372-70-1**



WYDAWNICTWO NAUKOWE FNCE

62-052 Chomęcice, ul. Południowa 12

e-mail: [biuro@fnce.info](mailto:biuro@fnce.info)

[www.fnce.info](http://www.fnce.info)

Druk i oprawa: FNCE Sp. z o.o.



## Spis treści

<i>Wprowadzenie</i> .....	7
<b>Część I/ Part I</b>	
<b>Dylematy kadry naukowej i praktyków/ Dilemmas of the academic staff and practitioners</b>	
<i>Marek Zbigniew KULISZ</i>	
Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w wybranych płaszczyznach/ Internal security of the state in selected dimensions .....	17
<i>Jerzy STAŃCZYK</i>	
Definiowanie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa/ Defining the internal security of the state .....	54
<i>Janusz FAŁOWSKI</i>	
Charakterystyka aktywności posłów polskich w Volkstagu I kadencji (1920-1923) w zakresie bezpieczeństwa kulturowego Polonii w Wolnym Mieście Gdańsku/ Characteristics of the activity of polish deputies in the Volkstag I (1920-1923) in the field of cultural security of Polonia in the Free City of Gdańsk .....	71
<i>Ryszard BELDZIKOWSKI</i>	
Organizacja i funkcjonowanie kontroli skarbowej i wywiadu skarbowego w latach 1991-2016 na tle przeobrażeń gospodarczych w Polsce/ Organization and functioning of fiscal intelligence in 1991-2016 against the background of economic in Poland .....	119
<i>Dariusz BEDNARZ</i>	
Funkcja dowodowa realizowana przez Policję/ Evidence-based policing .....	139
<i>Paweł SZMIGOŃ</i>	
Możliwości budowy powszechnego systemu edukacji w dziedzinie ochrony przed atakami terroru/ Possibilities of building a public education system in the field of protection against terrorist attacks .....	158
<i>Grzegorz CHMIELEWSKI</i>	
Wybrane problemy z zakresu przedmiotu ochrony prawa autorskiego w świetle orzecznictwa polskiego/ Problems in the subject of authority rights protection with consideration of polish judgments .....	174

**Część II/ Part II**  
**Rozważania młodych adeptów nauki/**  
**Considerations of young science adepts**

***Piotr WIŚNIEWSKI***

Zadania oraz strategia wprowadzenia systemu ochrony ludności w Polsce/  
Tasks and system introduction strategy protection of the population  
in Poland ..... 191

***Maria TRZASKA***

Zwalczanie zjawiska przestępczości powrotnej/  
Combating recidivism ..... 208

***Aleksandra KONDRACKA***

Media lokalne powiatu nyskiego w procesie przeciwdziałania przestępczości/  
Local media of Nysa district in the process of counteracting crime ..... 224

***Jakub PŁOWUCHA***

Analiza porównawcza kompetencji i sposobu usytuowania w systemie  
bezpieczeństwa państwa straży miejskich w Polsce i policji municypalnej  
we Francji/ Comparative analysis of the competencies and positioning  
of city guards in Poland and municipal police in France in the state  
security system ..... 238

***Aneta KOWALSKA-KOČER***

Pedofilia – studium zjawiska społecznego/  
Pedophilia – study of the social phenomenon ..... 255

***Wiktoria ŁUCZKA***

Rola psychologa w służbach mundurowych ze szczególnym  
uwzględnieniem Policji i służby więziennej/  
The role of the psychologist in uniform services with particular  
reference to the police and the prison service ..... 272

***Marek KRZYMPIEC***

Proces resocjalizacji w Zakładzie Karnym w Nysie/  
Resocialize process at the Nysa Correctional Facility ..... 288

***Barbara MACIEJEWSKA***

Bezpieczeństwo informacji cyfrowej w ujęciu systemowym/  
Systemic approach to information security ..... 303

## WPROWADZENIE

Do rąk Czytelników trafia siódmy już tom z cyklu *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, tym razem poświęcony wielu wymiarom bezpieczeństwa wewnętrznego, a jednocześnie złożoności procesu jego zapewniania.

Wszystkim czytelnikom, którzy wezmą do ręki publikację z tego cyklu wydawniczego pragnę wyjaśnić, że od momentu powstania kierunku studiów *bezpieczeństwo wewnętrzne* w PWSZ w Nysie (w 2010 r.), wśród studentów można było zauważyć studiującą wspaniałą młodzież, która dążyła do poszerzania wiedzy, umiejętności oraz kompetencji społecznych, zdobywanych na zajęciach w toku studiów. W procesie dydaktycznym pomocne były doświadczenia teoretyczne naszych pracowników z tytułami naukowymi, ale również doświadczenia zawodowe wybitnych praktyków, z różnych służb mundurowych, działających na rzecz zapewniania bezpieczeństwa obywatelom. Ramy programu studiów nie zawsze pozwalały i nadal nie pozwalają na swobodne przedstawianie treści, zwłaszcza obarczonych komentarzem, uwagami czy wnioskami. Tymczasem studenci oczekiwali takich dodatkowych informacji, a ich działalność w ramach istniejących kół naukowych nie zaspokajała w pełni tych dążeń do poznawania wielu aspektów złożonego procesu zapewniania bezpieczeństwa obywatelom. Dlatego też, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom, od 2015 r. stworzyliśmy *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego* jako wydawnictwo cykliczne, ukazujące się przynajmniej raz w roku. W ramach tej swoistej serii wydawniczej każda nowa pozycja ma wspólny tytuł główny, ale posiada inny podtytuł, gdyż poświęcona jest innej tematyce.

Tu warto podkreślić, że inicjatorami wyboru danej tematyki poruszanej w kolejnym tomie *Vademecum* są sami studenci. To oni w dyskusjach wskazują obszar (obszary) procesu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego, który ich najbardziej nurtuje. Oczekują tym samym, że ich potrzeby zostaną zaspokojone, poprzez ukazanie się kolejnego, nowego tomu.

Dziś publikacja, jako cykl wydawniczy, na stałe gości w życiu Wydziału Nauk Społecznych. Dla kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* stanowi materiał pomocniczy do programu studiów i jest swoistym uzupełnieniem zalecanej literatury. Ponadto, *Vademecum* jest specyficzną platformą wymiany myśli, poglądów, a nawet uwag krytycznych czy wręcz kontro-

wersyjnych tez w stosunku do wielu aspektów podejmowanych działań na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego. Co jednak jest najbardziej znaczące to fakt, że w ten nurt wymiany poglądów aktywnie włączają się również sami studenci. To łączy nauczycieli akademickich i studentów naszego Wydziału w jedną rodzinę pasjonatów (miłośników) bezpieczeństwa wewnętrznego, stając się wartością dodaną do realizowanego programu studiów.

Warto tu podkreślić, że płaszczyzna bezpieczeństwa wewnętrznego jest specyficzna tylko dla podmiotów o złożonej strukturze, działających w pewnym otoczeniu i realizujących szereg funkcji wewnętrznych. Stąd też w literaturze z reguły bezpieczeństwo wewnętrzne dominuje w ujęciu podmiotu, jakim jest państwo. Przy czym, coraz bardziej widoczna jest tendencja do upodmiotawiania tegoż bezpieczeństwa nakierowanego na potrzeby człowieka (obywateli). Warto tu wyjaśnić, że przez funkcje wewnętrzne należy rozumieć zasadnicze kierunki działalności organów decyzyjnych, wynikające z celów i zadań strategicznych w poszczególnych sferach życia społecznego. Musimy mieć bowiem świadomość, że to potrzeby społeczne determinują określone funkcje, jakie organy władzy państwa spełniają w procesie realizacji polityki bezpieczeństwa. Im więcej sfer aktywności społecznej zostanie przez obywateli uznanych za ważne (istotne), tym więcej istotnych funkcji (zadań o różnych priorytetach) organy decyzyjne będą miały do zrealizowania. Oczywiście trzeba mieć świadomość, że istnieje pewne minimum funkcji, które muszą zostać spełnione w każdym uwarunkowaniu, aby zapewnić przetrwanie obywatelom – są to cele żywotne i egzystencjalne związane głównie z przetrwaniem narodu w granicach terytorialnych państwa.

Nas przede wszystkim interesują funkcje związane z wewnętrzną sferą funkcjonowania państwa. Przy czym, nie ma w zasadzie obszaru aktywności społecznej, który nie byłby związany z bezpieczeństwem wewnętrznym – stąd wynika złożoność i wieloaspektowość tego zjawiska oraz „konieczność rozwijania strategicznego myślenia o procesie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego, a także twórczego podejścia do systemowego odwzorowania owego procesu”<sup>1</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, celem niniejszej publikacji jest ukazanie złożoności procesu zapewniania bezpieczeństwa państwa w wymiarze wewnętrznym jego funkcjonowania, a także dokonanie analizy funkcjonalnej wybranych płaszczyzn bezpieczeństwa wewnętrznego.

---

<sup>1</sup> M. Z. Kulisz, *Systemowe ujęcie bezpieczeństwa wewnętrznego – wybrane zagadnienia*, [w:] *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Służby i formacje bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. naukowy M. Z. Kulisz. Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie, Nysa 2021, s. 59-60.

Tak sformułowany cel stanowi niewątpliwie wyzwanie przed kadrami dydaktycznymi, by podzielić się swoimi uwagami z zakresu prowadzonych zajęć, a także badań w tym obszarze. W dobie ciągłego napięcia związanego z kolejnymi falami pandemii koronawirusa coraz mniej ze sobą rozmawiamy, coraz mniej publikujemy, a przecież tylko poprzez wymianę myśli i poglądów możemy się rozwijać. Osobiście bardzo mi zależy na tym, by wciągnąć wszystkich w ten nurt dyskusji na łamach kolejnego tomu *Vademecum*. Istotne jest również, by w tę merytoryczną dyskusję wciągnąć również studentów, młodych, niedoświadczonych adeptów nauki (zwłaszcza tegorocznych absolwentów). Gdzie, jak nie tu, powinni śmiało prezentować fragmenty własnych badań naukowych realizowanych w ramach procesu dyplomowania, a także szczerze wyrażać myśli i poglądy na temat funkcjonowania poszczególnych płaszczyzn bezpieczeństwa wewnętrznego.

Proces realizacji powyższego ambitnego celu, wymusił strukturę niniejszego dzieła. Część pierwsza zawiera rozważania kadry naukowej oraz praktyków, a część druga poświęcona została na ukazanie wyników badań młodych adeptów nauki w wybranych aspektach procesu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego.

**Część pierwsza** zawiera siedem twórczych, syntetycznych materiałów. Całość rozpoczyna się od analizy wyzwań procesu zapewnienia bezpieczeństwa państwa na płaszczyźnie przedmiotowej. Przy czym, uwaga została zwrócona szczególnie na kilka istotnych rodzajów bezpieczeństwa m.in.: bezpieczeństwa publicznego, ekonomicznego, społecznego i ekologicznego. Zarys analizy problemowej wybranych wątków stanowi idealne wprowadzenie w meritum istoty wielowymiarowości bezpieczeństwa wewnętrznego.

Na powyższym tle ukazana została analiza interpretacyjna podstaw wyodrębnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a także trudności w definiowaniu tego pojęcia. Autor wyjaśnia dychotomiczny podział na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne w kontekście funkcjonowania państwa, ale jednocześnie wskazuje na przesunięcie akcentów w rozumieniu bezpieczeństwa wewnętrznego z państwa, jako podmiotu bezpieczeństwa, na człowieka (obywateli). Przy czym, wskazane zostały również współczesne tendencje w interpretowaniu istoty bezpieczeństwa wewnętrznego, mające związek z procesami globalizacji. Wartością dodaną tego tekstu jest dokonana systematyka najważniejszych sposobów definiowania bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce i zwrócenie uwagi na precyzję sformułowań, niezbędną nie tylko w publikacjach naukowych, lecz także w przepisach prawa, polityce, a nawet mediach.

Kolejny ciekawy rozdział powstał na kanwie realizowanych badań nad działalnością polskich deputowanych do gdańskiego Zgromadzenia Ludowego (Volkstagu) w Wolnym Mieście Gdańsku. Uwaga Autora została skupiona na rozległej działalności interwencyjnej i legislacyjnej polskich posłów w Volkstagu w dziedzinie oświaty i szkolnictwa oraz prawodawstwa językowego dla mniejszości. W sposób analityczno-retrospektywny ukazane zostały czynniki parlamentarne oraz pozaparlamentarne warunkujące taktykę działania polskich posłów w Volkstagu na rzecz wywalczenia równoprawnej pozycji dla Polaków i dla kultury polskiej w Gdańsku.

Do wątku analizy retrospektywnej nawiązuje materiał dotyczący działalności zawodowej Urzędów Kontroli Skarbowej i struktur wywiadu skarbowego w latach 1991-2016. Pierwsza struktura sprawnie chroniła stabilność należnych wpływów podatkowych i innych zobowiązań finansowych i praw majątkowych Skarbu Państwa, natomiast wywiad skarbowy realizował prawem określone uprawnienia do czynności zarówno operacyjnych, jak i nieoperacyjnych. Rozdział ten przypomina też czas odbudowy powojennej administracji skarbowej, ochrony skarbowej, która do 1951 r. zakończyła działalność.

Następny materiał dotyczy funkcji dowodowej realizowanej przez Policję. Zwrócono uwagę na podstawowe znaczenie postępowania dowodowego prowadzonego przez funkcjonariuszy pod nadzorem prokuratury, w skutecznym zwalczaniu przestępczości kryminalnej i gospodarczej. Ciekawym wątkiem jest analiza działań Komendy Powiatowej Policji w Nysie w zakresie realizowania funkcji dowodowej.

Niezmiernie interesujący, kolejny materiał ukazuje rolę edukacji społecznej (w wymiarze teoretycznym i praktycznym) prowadzącej do zwiększenia świadomości obywateli naszego kraju o problematyce zagrożeń terrorystycznych. Wnikliwe studium analityczne edukacji szkolnej i społecznej w obszarze rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym na terenie Polski, pozwoliło wykazać istotę wiedzy społecznej na temat terroryzmu oraz konieczności kształcenia obywateli kraju w płaszczyźnie możliwych do przewidzenia negatywnych skutków działań terrorystów w najbliższym otoczeniu.

Ostatni materiał tej części porusza wybrane problemy z zakresu ochrony prawa autorskiego w świetle orzecznictwa polskiego. Przedmiotem rozważań są zarówno zagadnienia teoretyczne z zakresu własności intelektualnej, jak i zagadnienia praktyczne, wynikające z orzecznictwa polskiego, szczególnie z uwzględnieniem polskiego Sądu Najwyższego.

*Druga część* opracowania zawiera rozważania młodych adeptów nauki. Mamy tu osiem artykułów poświęconych wybranym aspektom bezpieczeństwa wewnętrznego.

Pierwszy materiał skupia się na analizie możliwości wprowadzenia systemu ochrony ludności w Polsce. Szczególna uwaga została tu zwrócona na ukazanie struktury tego systemu, a także przykładowe zadania obowiązujące w początkowych fazach funkcjonowania systemu. Przedstawiona została również strategia, jaką trzeba przyjąć przy tworzeniu tego systemu z wykorzystaniem analizy TOWS.

Następny materiał poświęcony został zwalczaniu zjawiska przestępczości powrotnej, tzw. recydywy. Analiza literatury, jak i badania sondażu diagnostycznego zrealizowane techniką wywiadu z ekspertami, pozwoliły ukazać meandry dwóch procesów: resocjalizacji i readaptacji społecznej, a na tym tle ukazać propozycję zmian poprawy skuteczności systemu penitencjarnego i kuratorskiego w zwalczaniu recydywy.

Kolejny materiał ukazuje ciekawy wątek znaczenia mediów lokalnych w procesie zwalczania przestępczości, uwzględniając mechanizmy jej zapobiegania oraz ujawniania. Dokonana została analiza funkcjonalna najpopularniejszych mediów lokalnych działających w powiecie nyskim, a także charakterystyka serwisów informacyjnych prowadzonych przez media powiatu nyskiego. Rozważania zostały wzbogacone o badania analizy skali przestępczości w Nysie oraz analizy opinii ekspertów z Komendy Powiatowej Policji w Nysie, a także mediów lokalnych.

Do pracy organów zapewniających bezpieczeństwo publiczne nawiązuje kolejny Autor. Tym razem chodzi o szczególny wymiar pracy Policji Muncypalnej we Francji. Możemy odnaleźć tu ciekawe odniesienia tej formacji do funkcjonowania straży gminnych/miejskich w Polsce. Poprzez analizę identyfikacyjną i funkcjonalną Policji Muncypalnej we Francji, która cieszy się niezwykłym uznaniem wśród społeczności francuskiej, wskazane zostały niezbędne usprawnienia w funkcjonowaniu straży miejskiej/gminnej w Polsce, by mogła ona skuteczniej wpływać na bezpieczeństwo publiczne społeczności lokalnej, a jednocześnie poprawić swoje relacje z tą społecznością.

Kolejny materiał ukazuje studium zjawiska pedofilii jako szczególnego zjawiska społecznego. Usystematyzowanie pojęcia „pedofilia” i zaprezentowanie wyników studium przypadków (w różnych kontekstach) pozwoliło z jednej strony ukazać skalę problemu, a z drugiej wytknąć stereotypowe spojrzenie na to zjawisko, poprzez środowiska patologiczne oraz środowiska osób duchownych. Bardzo ciekawy jest wątek analizy czynników sprzyjających rozwojowi zjawiska pedofilii, gdzie szczególną uwagę zwró-

cono na czynnik powszechnej dostępności do pornografii dziecięcej oraz nadmiernej komercyjności dzieci. Znajomość tych kwestii, a także świadomość powagi zjawiska, to determinanty pracy współczesnych pedagogów, psychologów oraz biegłych seksuologów w zakresie przestępstw seksualnych, których ofiarami są dzieci.

Do roli psychologa nawiązuje także następny materiał, tym razem podkreślając jego znaczenie w służbach mundurowych. Ukazanie pracy psychologa w procesie przeciwdziałania przestępczości jest interesujące i bardzo ważne zarazem, zwłaszcza, gdy psycholog stanowi organ pomocniczy w sprawach, a także w celu niesienia wsparcia dla ofiar przestępstw. Ukazana została pozycja psychologa w strukturze nie tylko Policji, ale również Służby Więziennej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Sił Zbrojnych RP.

Z rolą psychologa nierozzerwalnie wiąże się proces resocjalizacji. Proces ten jest istotnym elementem pracy zakładów karnych. Przeanalizowanie problemów, z którymi zmagają się więźniowie w Zakładzie Karnym w Nysie, a z drugiej strony poznanie stosowanych tam programów resocjalizacyjnych, które niwelują deficyty poprawnych zachowań, pozwoliło Autorowi pracy dokonać oceny obecnego stanu oddziaływań resocjalizacyjnych na osadzonych oraz zaproponować zmiany wpływające na efektywność tego procesu.

Ostatni materiał nawiązuje do bardzo ważnej, chociaż wciąż niedoocenianej kwestii funkcjonowania systemów bezpieczeństwa informacji cyfrowej. Tymczasem bezpieczeństwo takiej informacji ma realne przełożenie na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Przede wszystkim mamy tutaj ukazanie wielowymiarowości tego pojęcia oraz jego interdyscyplinarnego znaczenia dla obszaru nauk społecznych. Studium przypadków kryzysów w sferze cybernetycznej funkcjonowania państw demokratycznych pozwoliło podkreślić rodzaje i skalę zagrożeń, z jakimi mierzą się organy władzy publicznej. Na tym tle ukazana została analiza wybranych zagrożeń informacji cyfrowej w polskich instytucjach państwowych oraz analiza przyczyn ich występowania, co powinno wpłynąć na efektywność systemów zabezpieczających informacje wrażliwe w sieci.

**Reasumując**, do rąk Czytelników trafia kolejny zbiór przemyśleń, rozważań, a nawet dylematów kadry naukowej i dydaktycznej, w tym także praktyków, a także studentów, młodych adeptów nauki. Prezentowane treści przez różnych Autorów dotyczą wielu wymiarów bezpieczeństwa wewnętrznego, a niejednokrotnie wielu punktów patrzenia na ten sam wymiar owego bezpieczeństwa. W nauce najpiękniejsze jest to, że w jednym miejscu mogą się zderzać różne spojrzenia Autorów, którzy mogą ze sobą polemizować, czasem nawet krytycznie, a jednocześnie nawzajem się uzupełniać i tworzyć nowe horyzonty nauki.



Potencjalnych Czytelników obecnego tomu *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego* proszę o wnikliwą analizę wszystkich tekstów, a jednocześnie życzliwe przyjęcie tej publikacji i twórcze włączenie się w nurt dyskusji merytorycznej, dotyczącej wielowymiarowości procesu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Pragnę podkreślić, że zebrane treści w ramach opracowanych artykułów stanowią dowód interdyscyplinarnego znaczenia nauk o bezpieczeństwie dla obszaru nauk społecznych. Z drugiej strony, prezentowane treści stanowią doskonałe uzupełnienie literatury z obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego. Jest to wręcz nieocenione źródło dodatkowej wiedzy teoretycznej i praktycznej (popartej wnikliwymi badaniami empirycznymi) dla studentów kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*. Materiał ten stanowi również idealne wsparcie dla wszystkich pasjonatów zjawiska bezpieczeństwa wewnętrznego. Mam głęboką nadzieję, że również sprowokuje on kadrę dydaktyczno-naukową do polemiki z zawartymi tu materiałami.

Na zakończenie pragnę podziękować wszystkim Autorom, którzy włożyli ogromny wkład i zaangażowanie w przygotowanie swoich tekstów. Szczególne podziękowanie składam młodym adeptom nauki, naszym dzielnym studentom, za ich odwagę i śmiałe zaprezentowanie własnych myśli i poglądów w formie opracowanych materiałów analitycznych. Zawsze pokornie prosiłem i będę prosił wszystkich potencjalnych krytyków, by pamiętali, że okres pandemii koronawirusa nie służył i nie służy rozwijaniu nauki. Tym bardziej należy docenić wysiłek intelektualny tych młodych ludzi, którzy niejednokrotnie po raz pierwszy odważyli się postawić pytania badawcze i zrealizować proces poszukiwania na nie odpowiedzi na kanwie badań naukowych.

Pragnę odrębnie podziękować Pani mgr Aleksandrze Kwiecień, naszej zdolnej absolwentce, której twórczy wysiłek intelektualny możemy po raz kolejny podziwiać na ilustracji okładki tego tomu *Vademecum*.

Na zakończenie słowa podziękowania kieruję również do Pana dr. hab. Janusza Fałowskiego, prof. ucz. za merytoryczną pomoc w przygotowaniu tego dzieła.

Marek Zbigniew Kulisz



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



## BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE PAŃSTWA W WYBRANYCH PŁASZCZYZNACH

### Streszczenie

Przeobrażenia ustrojowo-gospodarcze Polski pod koniec XX wieku sprawiły, że do tradycyjnych rodzajów bezpieczeństwa politycznego oraz bezpieczeństwa militarnego dołączyły również inne rodzaje bezpieczeństwa, w tym m.in.: bezpieczeństwo publiczne, ekonomiczne, społeczne czy ekologiczne. Biorąc powyższe pod uwagę, celem głównym niniejszego artykułu jest dokonanie analizy procesu zapewnienia bezpieczeństwa państwa na płaszczyźnie przedmiotowej. Przy czym, uwaga została zwrócona szczególnie na wymiar wewnętrznego funkcjonowania państwa. Osiągnięcie tego celu możliwe było przy wskazaniu kilku istotnych rodzajów bezpieczeństwa oraz wykorzystaniu takich metod badawczych jak: studium analityczno-krytyczne literatury przedmiotu, analiza problemowa, analiza identyfikacyjna, diagnoza, synteza, uogólnienie. Pozwoliło to wykazać wyjątkową złożoność procesu zapewniania bezpieczeństwa obywatelom w wewnętrznej sferze funkcjonowania państwa. Wszystkie płaszczyzny bezpieczeństwa są bowiem ze sobą ściśle powiązane w ramach procesu zwalczania współczesnych wieloaspektowych zagrożeń.

### Słowa kluczowe

bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo narodowe, płaszczyzny bezpieczeństwa państwa

### Wstęp

Po okresie zimnej wojny, przemiany polityczne i społeczno-gospodarcze Polski po 1989 r., sprawiły, że pojawiały się nowe elementy składowe bezpieczeństwa. Jest to typowe zjawisko dla okresu transformacji ustrojowo-gospodarczej Europy Środkowo-Wschodniej końca XX w., któremu towarzyszyła dynamiczna zmienność warunków otoczenia, postęp cywilizacyjny i zmiana zakresu potrzeb społeczeństw<sup>1</sup>. Owe uwarunkowania w naturalny sposób wymusiły nowe pojmowanie kategorii bezpieczeństwa pań-

---

<sup>1</sup> Jerzy Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*. Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996, s. 19.

stwa i wyłonienie jego zasadniczych obszarów: wojskowego, politycznego, społecznego, ekonomicznego i ekologicznego<sup>2</sup>.

Jednocześnie bezpieczeństwo państwa w mentalności wielu Polaków, niestety bardzo często odnoszone jest tylko do braku naruszeń granic terytorialnych. Dlaczego tak się dzieje? Czy nic w tej kwestii się nie zmienia? Otóż zmienia się i to dużo, ale nadal nie potrafimy przełożyć definicji bezpieczeństwa narodowego na elementy zapewniania tegoż bezpieczeństwa w ujęciu prawnym<sup>3</sup> i strategicznych koncepcji działania rządu w tym zakresie. Niestety kultura bezpieczeństwa naszego narodu<sup>4</sup> ewoluuje zbyt wolno w stosunku do realnych zmian środowiska bezpieczeństwa. Wciąż używamy zamiennie pojęć bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo narodowe, nie rozumiejąc różnic dzielących te pojęcia<sup>5</sup>. Tymczasem, chcąc zrozumieć zachodzące zmiany wystarczy zastanowić się nad istotą państwa demokratycznego i jego rolą w procesie zapewniania bezpieczeństwa obywatelom.

Sama klasyczna definicja państwa Georga Jellinka, odnosi nas do trzech elementów: społeczeństwa, terytorium zajmowanym przez to społeczeństwo oraz bezpośredniej władzy zwierzchniej<sup>6</sup>. Wśród tych trzech pod-

---

<sup>2</sup> Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Harvester Wheatsheaf, Universiteit Michigan, East Lansing 1991, s. 19.

<sup>3</sup> Pomimo upływu ponad 30 lat od okresu transformacji ustrojowej, w Polsce wciąż nie mamy ustawy o bezpieczeństwie narodowym, a prawo odnoszące się do tegoż bezpieczeństwa jest rozproszone po bardzo wielu aktach prawnych. Nadal funkcjonuje ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, a ostatnio weszła w życie nowa ustawa z dnia 11 marca 2022 r. *o obronie Ojczyzny* (Dz.U. poz. 655).

<sup>4</sup> Pojęcie narodu jest różnie postrzegane w literaturze przedmiotu. W krajach kultury wschodnioeuropejskiej dominuje etniczne podejście do wyjaśnienia istoty narodu, a w krajach kultury zachodniej naród postrzegany jest jako wspólnota ludzi, obywatele zamieszkujących terytorium danego państwa, połączonych więzami gospodarczymi, politycznymi i społecznymi. Szerzej: Waldemar Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*. Zeszyt Problemy nr 1(61)2010, Wydaw. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 9-15.

<sup>5</sup> Niestety oba terminy funkcjonują zamiennie w naszej terminologii i są powszechnie stosowane, np. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego czy strategia bezpieczeństwa narodowego, ale już System Obronny Państwa. Trzeba mieć jednak świadomość istnienia różnic metodologicznych dzielących te dwa podmioty chronione: „państwo” i „naród”. W przypadku narodu skupionego w ramach granic terytorialnych jednego państwa, można mówić o pełnej zamienności terminów „bezpieczeństwo narodowe” a „bezpieczeństwo państwa”. Inaczej jest w przypadku państwa wielonarodowego, występowania na danym terytorium państwa licznych mniejszości narodowych, posiadających odmienne interesy narodowe. Wówczas tych pojęć nie powinno się utożsamiać.

<sup>6</sup> Georg Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*. Wydawnictwo F. Hoesicka, Warszawa 1921, s. 312.

stawowych elementów, to społeczeństwo jest głównym determinantem istnienia państwa. Naród może bowiem istnieć bez państwa, ale państwo bez narodu – nie. Z kolei władza, jako zbiór instytucji rządowych, odpowiedzialna jest za kolektywną obronę i ochronę życia społecznego<sup>7</sup>.

Dlatego też samo bezpieczeństwo państwa jako zjawisko społeczne, powinniśmy traktować nie tylko jako stan braku zagrożeń w określonych dziedzinach działalności społeczeństwa. Powinniśmy przede wszystkim to zjawisko traktować jako ciągły proces społeczny obejmujący szereg przedsięwzięć podejmowanych przez organy władzy publicznej do eliminowania niekorzystnych zdarzeń we wszystkich płaszczyznach bezpieczeństwa (zagrożeń realnych), a także działań prewencyjnych mających na celu niedopuszczenie, by zagrożenia potencjalne (hipotetyczne) przerodziły się w realne zagrożenia dla społeczeństwa<sup>8</sup>.

Zatem bezpieczeństwo państwa jest efektem wynikowym szeregu działań podejmowanych przez organy władzy publicznej w obszarze zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań funkcjonowania państwa dotyczących wszystkich płaszczyzn bezpieczeństwa. Ta złożoność procesu bezpieczeństwa pod względem podmiotowym, ale i pod względem czasu, i przestrzeni<sup>9</sup>, w mojej ocenie sprawia największy problem organom władzy odpowiadającym za realizację tegoż procesu. Stąd też warto szerzej spojrzeć na złożoność problematyki bezpieczeństwa państwa w wymiarze przedmiotowym. Pozwoli to wyodrębnić związki przyczynowo-skutkowe wyjaśniające działania organów władzy publicznej na rzecz eliminacji różnych rodzajów zagrożeń bezpieczeństwa państwa<sup>10</sup>.

Mając powyższe na względzie, celem głównym niniejszego artykułu jest dokonanie analizy procesu zapewnienia bezpieczeństwa państwa na płaszczyźnie przedmiotowej. Oczywiście trzeba mieć świadomość, że dla bezpieczeństwa państwa relacje z innymi państwami na arenie stosunków międzynarodowym mają istotne znaczenie. Ponieważ jednak publikacja ma dotyczyć wewnętrznej sfery funkcjonowania państwa, aspekt bezpieczeństwa zewnętrznego został w badaniach świadomie pominięty.

---

<sup>7</sup> Andrew Heywood, *Politologia*. Wydawnictwo PWN, Warszawa 2006, s. 108-118.

<sup>8</sup> Szerzej: Marek Z. Kulisz, *Zagrożenia determinantem bezpieczeństwa – rozważania terminologiczne*, [w:] *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Współczesne zagrożenia*, red. nauk. M. Z. Kulisz. Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie, Nysa 2018, s. 24-40.

<sup>9</sup> Szerzej: Jerzy Stańczyk, *Przeobrażenia międzynarodowego układu sił w Europie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Analiza uwarunkowań i mechanizmów w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego*. Instytut Studiów Politycznych PAN, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1999, s. 214-215.

<sup>10</sup> Marek Z. Kulisz, *Zagrożenia determinantem...*, op. cit., s. 32.

Osiągnięcie tego celu możliwe będzie przy wskazaniu kilku istotnych rodzajów bezpieczeństwa oraz wykorzystaniu następujących metod badawczych: studium analityczno-krytycznego literatury przedmiotu, analizy problemowej, analizy identyfikacyjnej, diagnozy, syntezy, uogólnienia.

### **Państwo a bezpieczeństwo – wzajemne implikacje**

Państwo, jako szczególna organizacja społeczno-polityczno-gospodarcza, zawsze budziło zainteresowanie badaczy. Współcześnie na państwo należy patrzeć z kilku różnych perspektyw<sup>11</sup>:

- idealistycznej – wskazującej na trzy etapy egzystencji społecznej: rodziny, społeczeństwa obywatelskiego i państwa;
- funkcjonalnej – opisującej państwo poprzez funkcje instytucji państwa, jakie muszą spełnić w danym systemie społecznym;
- organizacyjnej – wskazującej zbiór instytucji rządowych odpowiedzialnych za kolektywną ochronę życia społecznego;
- psychologicznej – odnoszącej państwo do „zbioru wyobrażeń dotyczących władczych stosunków międzyludzkich”<sup>12</sup>, przy czym stosunki te zachodzą głównie w relacjach władzy z obywatelami;
- socjologicznej – określającej państwo, jako grupę społeczną czy też pewną zbiorowość ludzi (wspólnotę społeczną), w której zachodzą istotne relacje z punktu widzenia funkcjonowania państwa jako całości organizacyjnej;
- prawnej – wskazującej państwo jako jeden z elementów stosunków międzynarodowych.

Patrząc na państwo z tych różnych perspektyw, należy zwrócić szczególną uwagę na związki przyczynowo-skutkowe występujące zarówno w warstwie wewnętrznego funkcjonowania, jak i zewnętrznych relacji na arenie stosunków międzynarodowych. To one bowiem determinują priorytety działania organów władzy publicznej na rzecz zapewniania jak najlepszego bytu obywateli, w tym ich bezpieczeństwa. Jak już wspomniałem na wstępie, aspekt relacji na arenie stosunków międzynarodowych zostaje tu świadomie pominięty.

---

<sup>11</sup> Szerzej: Marek Chmaj, Marek Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001, s. 159-162. Por. również: Wojciech Sokół, Marek Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii*. Tom I. *Teoria polityki*. Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków 1999, s. 217-218.

<sup>12</sup> Leon Petrażycki, *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. 1. PWN, Warszawa 1959, s. 286.



Skupmy natomiast uwagę na specyficznych relacjach występujących pomiędzy władzą a społeczeństwem. Jedna dotyczy sytuacji, gdy ośrodek władzy dysponuje silnym aparatem przymusu, a społeczeństwo jest słabe, uległe wobec władzy (dalekie od idei społeczeństwa obywatelskiego). W takim państwie działania władzy nie podlegają społecznej kontroli, ale jeżeli władza rzetelnie informuje społeczeństwo o realnych zagrożeniach, to pomimo, iż środki finansowe niezbędne do przygotowania państwa do przeciwdziałania zbliżającemu się zagrożeniu pomniejszą inne wydatki publiczne, to takie działania władzy będą posiadały pełną społeczną akceptację.

Problem zaczyna się w sytuacji, gdy społeczeństwo informowane jest o fikcyjnych zagrożeniach, tylko po to, by usprawiedliwić i społecznie uzasadnić niekompetencję władzy, albo co gorsze, by nadal tę władzę utrzymać. Stan taki ma negatywne skutki dla rozwoju narodu, gdyż środki finansowe, jakie władza marnotrawi przygotowując państwo do przeciwdziałania potencjalnym (fikcyjnym) zagrożeniom mogłyby być spożytkowane na inne cele służące stworzeniu warunków do rozwoju narodu. Tymczasem władza, wydając środki na przygotowanie się do zagrożeń, które *de facto* wcale się nie pojawiają, zwiększa np. potencjał obronny państwa czy rozbudowuje siły policyjne tylko po to, by umocnić się przy władzy poprzez przedstawianie nieznacznego zagrożenia lub jego brak, w działaniach propagandowych, jako bardzo istotne zagrożenie, budząc powszechne odczucie obsesji<sup>13</sup>. Taka nieudolność w zakresie zarządzania bezpieczeństwem państwa doprowadza często do wzrostu inflacji i pauperyzacji społeczeństwa. Uruchamiana jest wówczas powszechna akcja rozdawnictwa publicznych pieniędzy na różne programy socjalne. Działania takie zawsze posiadają akceptację ubogiej, mało świadomej części społeczeństwa, a władza gwarantuje sobie wśród tych obywateli „popularność” oraz poparcie przy kolejnych wyborach. Można by rzec, że państwo takie jest bezpieczne. Z tym stwierdzeniem można się zgodzić, ale tylko w krótkim horyzoncie czasu. W państwach demokratycznych, w dobie globalizacji i powszechnego dostępu do informacji publicznej – coraz trudniej jest kierować państwem i społeczeństwem za pomocą tylko aparatu

---

<sup>13</sup> Stan obsesji jest jednym z czterech stanów modelu bezpieczeństwa według Daniela Frei'a. Ten szwajcarski politolog zbudował swój model bezpieczeństwa na bazie obiektywnych i subiektywnych aspektów postrzegania zagrożeń. Daniel Frei sformułował tezę o występowaniu czterech stanów bezpieczeństwa, w zależności od właściwej lub fałszywej oceny zagrożenia. W pierwszym wypadku, właściwego postrzegania zagrożenia, wyróżnił dwa stany bezpieczeństwa: realnego bezpieczeństwa oraz braku bezpieczeństwa, a w sytuacji nierzetelnej (błędnej) analizy występujących zagrożeń, tzw. fałszywego postrzegania zagrożeń, wyróżnił stan fałszywego bezpieczeństwa oraz właśnie stan obsesji. Źródło: Daniel Frei, *Sicherheit. Grundfragen der Weltpolitik*. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1977, s. 17.

przymusu reprezentującego interesy władzy lub przy pomocy programów socjalnych niemających pokrycia w dochodach państwa. W dłuższej perspektywie brak zaspokojenia potrzeb społecznych narodu przez elity władzy wpływa na poczucie krzywdy, niezadowolenia, wręcz frustracji społeczeństwa, która przybierając na sile, osiąga efekt masy krytycznej społeczeństwa obywatelskiego, doprowadzając do ostrego konfliktu społecznego i wystąpienia narodu przeciwko władzy. Pamiętać bowiem należy, że każde państwo, jako organizm społeczny, ma do spełnienia pewne cele, które polegają m.in. na realizacji dobra wspólnego, gwarantującego ludziom wolności, minimum bezpieczeństwa czy udziału w dystrybucji dóbr społecznych<sup>14</sup>.

Odstępstwo od realizacji tych celów w dłuższej perspektywie czasowej, przy całym dobrodziejstwie przepływu globalnych informacji w świecie Internetu, w tym w ramach portali społecznościowych typu Facebook czy Twitter, prędzej czy później kończy się poważnym zakłóceniem funkcjonowania państwa<sup>15</sup>. Dlatego też w państwach demokratycznych zauważyć można tendencję do stopniowej zmiany funkcji władczej w funkcję usługodawczą, kreującą swoistą usługę bezpieczeństwa ze strony władzy na rzecz społeczeństwa<sup>16</sup>.

Współczesne państwo, jako szczególna organizacja społeczna, powinno realizować swoje funkcje we wszystkich sferach aktywności społecznej, a funkcje te ukierunkowane są coraz bardziej na zaspokojenie potrzeb narodu. Przy czym istotne jest to, że proces ten jest realizowany jednocześnie w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym, bowiem coraz trudniej jest wyspecyfikować zagrożenia tylko wewnętrzne lub zewnętrzne.

Można zatem stwierdzić, że rolą władz publicznych w zakresie realizacji usługi bezpieczeństwa powinno być całościowe spojrzenie na osiągnięcie założonych celów strategicznych i realizacji zadań związanych z wszechstronnym i niezakłóconym rozwojem kraju, co w konsekwencji umożliwi zaspokojenie egzystencjalnych i behawioralnych potrzeb społeczeństwa<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Szerzej: Jerzy Oniszczyk (red.), *Współczesne państwo w teorii i praktyce: wybrane elementy*. Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2008, s. 58-60.

<sup>15</sup> W niektórych państwach władza postrzega Internet jako ogromne zagrożenie dla stabilności własnych interesów. Dostęp do globalnych, niezależnych kanałów informacyjnych może zmienić spojrzenie obywateli na jakość życia czy postrzeganie środowiska, w którym żyją, a to może oznaczać wzrost niezadowolenia i wręcz „efekt domina” zmian rewolucyjnych. Dlatego w takich państwach jak Korea Północna, Chiny czy Iran obywatele mogą korzystać tylko z narodowej sieci wewnętrznej, całkowicie kontrolowanej przez władzę.

<sup>16</sup> Przez usługę bezpieczeństwa państwa należy rozumieć proces całościowego dążenia do osiągnięcia założonych celów strategicznych państwa w dziedzinie bezpieczeństwa.

<sup>17</sup> Marek Z. Kulisz, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem Rzeczypospolitej Polskiej. Rozprawa habilitacyjna*. Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, dodatek do Zeszytów Naukowych, Warszawa 2011, s. 385.

Nic więc dziwnego, że w literaturze przedmiotu coraz częściej pojawia się wręcz pogląd, że podstawowym zadaniem w procesie zarządzania strategicznego bezpieczeństwem państwa powinna być „identyfikacja jakości oczekiwanej przez obywateli w zakresie zapewnienia im bezpieczeństwa, projektowanie i zapewnienie jakości procesów realizacji usług na rzecz zapewnienia tego bezpieczeństwa, zapewnienie odpowiedniej jakości wyników, gdyż głównie od nich będzie zależał poziom zadowolenia z realizowanych usług”<sup>18</sup>.

Taki model funkcjonowania państwa ma na pierwszym miejscu przede wszystkim dobro społeczeństwa, co w konsekwencji prowadzi do zapewnienia wszystkich potrzeb społecznych, dotyczących m.in. dziedzin: bezpieczeństwa militarnego, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz sprawiedliwości, bezpieczeństwa powszechnego, ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego, ochrony środowiska i gospodarki odpadami, bezpieczeństwa ekonomicznego, oświaty i wychowania, bezpieczeństwa społecznego czy ochrony dorobku kulturowego i tożsamości narodowej<sup>19</sup>.

Z racji braku możliwości omówienia wszystkich tych ważnych aspektów procesu zapewniania bezpieczeństwa dla narodu, spróbujemy wytypować kilka najważniejszych i to tylko tych, które bezpośrednio dotyczą wewnętrznej sfery funkcjonowania państwa. Dylemat jednak polega na tym: jakie kryterium wyboru zastosować? Wszak wszystkie płaszczyzny są istotne i wzajemnie ze sobą powiązane. Cóż, można na ten wybór spojrzeć z punktu aktualnych (bieżących) problemów Polski, wówczas powinniśmy skupić się przede wszystkim na problemie braku surowców energetycznych i konsekwencjach społeczno-ekonomicznych wojny w Ukrainie. Można też spojrzeć szerzej, w perspektywie strategicznej i skupić się głównie na problemach środowiska naturalnego i starzejącego się społeczeństwa. Wybór jest bardzo trudny, bo wymogi redakcyjne publikacji ograniczają możliwości wnikliwej analizy. Wykorzystując zatem swoje doświadczenie, zajmę się jedynie analizą takich płaszczyzn jak: bezpieczeństwo publiczne, ekonomiczne (w tym energetyczne), społeczne (w tym zdrowotne) i ekologiczne.

---

<sup>18</sup> Marek Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*. Wydaw. KUL, Lublin 2009, s. 8.

<sup>19</sup> Szerzej: Waldemar Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwagi o funkcjonowaniu. System*. Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 31-32.

## Bezpieczeństwo publiczne

Bezpieczeństwo publiczne jest rodzajem bezpieczeństwa, w którym działalność państwa sprowadza się do „stworzenia ogółu warunków i instytucji chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także ochrony ustroju przed zamachami na podstawowe instytucje polityczne państwa”<sup>20</sup>.

Tak rozumiane bezpieczeństwo mieści się w kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Od 1991 r. przedstawiał on na forum Rady Ministrów coroczny raport nt. bezpieczeństwa publicznego państwa. W raportach tych ujmowana była diagnoza sytuacji w kraju z podziałem na poszczególne kategorie przestępstw, jednakże raporty nie analizowały przyczyn powstawania tych zagrożeń oraz nie wskazywały na możliwości i warunki poprawy sytuacji w tym zakresie.

Najgroźniejszą patologią społeczną w okresie transformacji stała się narkomania oraz związane z nią czyny przestępcze. W Polsce nie tylko rozpowszechniły się nowe, dotąd nieznanne narkotyki, ale również nasz kraj stał się atrakcyjnym rynkiem dla profesjonalnej przestępczości zorganizowanej specjalizującej się w produkcji i obrocie narkotykami oraz brutalnej przemocy w transakcjach, łącznie z użyciem broni.

W 2000 r., Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji opracowało dokument pt. *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce*<sup>21</sup> zawierający spójny program, całościowo ujmujący problematykę poprawy bezpieczeństwa obywateli. Dokument składał się z trzech części:

1. Raportu o stanie bezpieczeństwa publicznego, w którym zawarto opis zagrożeń z wybranymi kategoriami przestępstw i patologii, charakterystykę przestępczości w dekadzie transformacji;
2. Krajowego programu przeciwdziałania przestępczości;
3. Harmonogramu realizacji zadań zawartych w programie.

Nowością tego dokumentu był „Krajowy program przeciwdziałania przestępczości”, który zawierał propozycje rozwiązań organizacyjnych oraz legislacyjnych niezbędnych do przeciwdziałania zagrożeniom, w tym m.in.:

- utworzenie w Policji scentralizowanej służby do walki z przestępczością zorganizowaną i narkotykową;
- techniczną modernizację służb odpowiedzialnych za porządek oraz ochronę granic;
- zwiększenie uprawnień operacyjnych Policji i Straży Granicznej;

---

<sup>20</sup> *Internetowy słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl>, dostęp 10.06.2022 r.

<sup>21</sup> Rada Ministrów przyjęła ten dokument w dniu 6 czerwca 2000 r.

- utworzenie „Centrum Informacji Kryminalnej”, z którego zasobów informacyjnych mogłyby czerpać wszystkie służby zwalczające przestępczość.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że już wówczas w programie zakładano usprawnienie pracy wymiaru sprawiedliwości, w tym przyspieszenie postępowań sądowych, szczególnie w drobnych sprawach karnych oraz taką reformę prokuratury, która pozwoliłaby koncentrować środki na zwalczanie najpoważniejszych przestępstw<sup>22</sup>.

Na wniosek Ministerstwa Finansów zdecydowano o powołaniu Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, co miało doprowadzić do zmniejszenia skali zjawiska, tzw. prania brudnych pieniędzy w naszym kraju i ograniczenia możliwości ukrywania dochodów, a także skutecznego zwalczania finansowania terroryzmu.

Był to pierwszy program tak kompleksowo ujmujący sprawy bezpieczeństwa publicznego w Polsce, w którym uwzględniono nawet właściwą współpracę Policji i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne z samorządem terytorialnym.

W dniu 28 sierpnia 2002 r. Rada Ministrów przyjęła rządowy wieloletni „Program poprawy bezpieczeństwa obywateli *Bezpieczna Polska*”. Dokument został przyjęty na co najmniej dziesięcioletni okres realizacyjny, kompleksowo ujmując genezę przestępczości oraz społeczny kontekst tego zjawiska. Program, w równym stopniu dotyczył instytucji państwa, jak i sfery określanej jako społeczeństwo obywatelskie – organizacji pozarządowych i społecznych.

Dokument był wielokrotnie krytykowany za zbiór haseł bez pokrycia i brak wymownych efektów wprowadzenia w życie założeń programu<sup>23</sup>. Ostatecznie od 2006 r. został on zastąpiony nowym „Programem ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań *Razem Bezpieczniej* im. Władysława Stasiaka”. Jako główne cele programu przyjęto: wzrost realnego bezpieczeństwa w Polsce, wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców, zapobieganie przestępczości i aspołecznym zachowaniom poprzez

---

<sup>22</sup> Patrząc z dzisiejszej perspektywy można rzec, że założenia te nie zostały zrealizowane i wciąż są aktualne.

<sup>23</sup> Pomimo powszechnej krytyki programu *Bezpieczna Polska* – założenia doktrynalne programu, zwłaszcza w obszarze nowych rozwiązań legislacyjnych dotyczących m.in.: wzmocnienia pozycji ofiary i świadka wobec przestępcy, maksymalnego uproszczenia procedur postępowania karnego, zaostrzenia represji karnej wobec sprawców najgroźniejszych przestępstw, w tym także o charakterze chuligańskim czy zapobiegania oraz zwalczania korupcji pozostały nadal aktualne i znalazły swe odzwierciedlenie w nowym programie rządowym *Razem Bezpieczniej*.

zакtywizowanie i zdynamizowanie działań administracji rządowej na rzecz współpracy z administracją samorządową, organizacjami pozarządowymi i społecznością lokalną, a także poprawę wizerunku i wzrost zaufania społecznego do Policji i innych służb działających na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Do tej pory zrealizowane zostały trzy edycje programu:

- w latach 2007-2015 program dotyczył realizacji prawie 400 projektów na kwotę około 27 mln zł,
- program na lata 2016 i 2017 przyjął nazwę „Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań *Razem bezpieczniej* im. Władysława Stasiaka” – na dofinansowanie ponad 150 projektów przeznaczono prawie 8 mln zł.
- trzecia edycja programu dotyczyła lat 2018-2022, a na dofinansowanie ponad 270 projektów przewidziano około 19 mln zł.

Obecna IV edycja rządowego programu *Razem Bezpieczniej* dotyczy lat 2022-2024. Pula środków IV edycji programu to 36 mln zł i została ona przeznaczona na realizację dwóch istotnych zadań<sup>24</sup>:

- wzmocnienie bezpieczeństwa w miejscach publicznych – tworzenie lokalnych systemów bezpieczeństwa, m.in. poprzez budowę lub modernizację przejść dla pieszych, systemów monitoringów miejskich czy doświetlenie miejsc postrzeganych jako niebezpieczne;
- działania profilaktyczno-edukacyjne w zakresie podnoszenia świadomości społecznej na temat zagrożeń bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym i metod skutecznego przeciwdziałania tym zagrożeniom.

Program *Bezpieczna Polska* dał podwaliny pod realizację programu *Razem Bezpieczniej*. Kolejne edycje tego programu pozwoliły na sprawne przekazywanie środków finansowych na realizację zadań związanych z bezpieczeństwem, ale co istotniejsze, wszystkie zadania zakładały współpracę pomiędzy rządem, samorządami oraz organizacjami pozarządowymi (społecznymi), co jest właściwym nurtem działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w państwie.

### **Bezpieczeństwo ekonomiczne**

W literaturze przedmiotu powszechnie używane jest pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego, które odnoszone jest do sfery gospodarki państwa i definiowane jako „taki stan rozwoju krajowego systemu gospodarczego,

---

<sup>24</sup> <https://www.gov.pl/web/mswia/iv-edycja-rzadowego-programu-razem-beezpieczniej-im-wladyslawa-stasiaka>, dostęp 10.09.2022 r.

który zapewnia wysoką sprawność jego funkcjonowania – poprzez należyte wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwoju – oraz zdolność do zaburzeń rozwojowych”<sup>25</sup>.

Podobne definicje można znaleźć też wśród innych autorów, którzy bezpieczeństwo ekonomiczne odnoszą do zdolności „systemu gospodarczego państwa do takiego wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju i międzynarodowej współzależności ekonomicznej, które będą gwarantowały jego niezagrożony rozwój”<sup>26</sup>.

Z przedstawionych definicji wynika, że bezpieczeństwo ekonomiczne będzie miało bezpośredni wpływ na inne rodzaje bezpieczeństwa, bowiem tylko pokojowy rozwój gospodarki gwarantuje wzrost ekonomicznych możliwości państwa do przeciwstawienia się wszelakim zagrożeniom w każdym wymiarze bezpieczeństwa państwa. Ta zależność ma jednak też pętlę sprzężenia zwrotnego, bowiem im bardziej państwo jest bezpieczne, tym łatwiej może przeznaczać większe środki finansowe na ogólny rozwój gospodarczo-społeczny. Natomiast przy wzroście zagrożeń bezpieczeństwa, coraz więcej środków trzeba przeznaczać na wzmocnienie potencjału bezpieczeństwa, co negatywnie odbija się na środkach przeznaczanych na ogólny rozwój społeczno-gospodarczy.

Z definicyjnej warstwy bezpieczeństwa ekonomicznego wynika ogromna rola organów władzy publicznej w sprawnym wykorzystywaniu wewnętrznych i zewnętrznych czynników stymulujących rozwój kraju. Tak rozumiane bezpieczeństwo obejmuje szereg dziedzin gospodarowania od wyżywienia czy energetyki, aż po edukację czy ekologię.

W tym miejscu chciałbym podkreślić bardzo istotny aspekt bezpieczeństwa ekonomicznego, a mianowicie jego wymiar energetyczny<sup>27</sup>. Bezpieczeństwo to wyraża taki stan systemu gospodarczego państwa, w którym zdywersyfikowane dostawy importowanych surowców (ropy naftowej oraz gazu ziemnego) oraz dostawy ze złóż krajowych, niezbędnych do produkcji energii, są w stanie zapewnić ciągłość zapotrzebowania krajowego, gwarantującego stabilny rozwój gospodarczy i społeczny.

---

<sup>25</sup> Zenon Stachowiak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [w:] *Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz. Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1994, s. 189.

<sup>26</sup> Eliza Freitag-Mika, Zygmunt Kołodziejak, Witold Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*. Politechnika Radomska, Radom 1996, s. 10.

<sup>27</sup> Znaczenie tegoż bezpieczeństwa uwidoczniło się z pełną mocą wraz z agresywną polityką Federacji Rosyjskiej i stosowania przez nią szantażu energetycznego, jako narzędzia nacisku na państwa Europy Zachodniej.

Jest to bardzo drażliwy sektor gospodarki, na który trzeba patrzeć w perspektywie strategicznej. Trzeba mieć stale świadomość, że współczesny system gospodarczy każdego państwa powiązany jest siecią współzależnych powiązań z innymi państwami. W określonych uwarunkowaniach takowa współzależność może być łatwo przekształcona w narzędzie nacisku wykorzystywane w ściśle określonym celu. Ewidentnym przykładem takiej tezy było uzależnienie polskiej gospodarki od dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej z Rosji oraz wykorzystywanie przez Rosję tych strategicznych surowców jako argumentu nacisku politycznego nie tylko na Polskę, ale również na inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej, a nawet Europy Zachodniej.

Trzeba podkreślić, że przez lata Rosja uzależniała Europę od swoich dostaw ropy i gazu. Dla Europy import ropy naftowej Rosji stanowił 25% zużycia, ale gazu aż 45%<sup>28</sup>. Rosyjska inwazja na Ukrainę zmieniła sytuację geopolityczną w Europie. UE, nakładając sankcje gospodarcze na Rosję, w praktyce odcięła się od dostaw surowców energetycznych z Rosji.

Polska od wielu lat próbowała stworzyć dywersyfikację surowców energetycznych (ropy i gazu), by uniezależnić się od dostaw z Rosji. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego publikowanych w 2021 roku wynika, że Polska sprowadzała z Rosji 9,6 mld m<sup>3</sup> gazu, co stanowiło 55% całkowitego importu tego surowca. Z kolei w okresie styczeń-listopad 2021 r. Polska importowała prawie 21,5 mln ton ropy naftowej, z czego 63,6% również pochodziło z Rosji.

Jednakże już w 2018 r. podjęto decyzje inwestycyjne o zrealizowaniu projektu Baltic Pipe przez operatorów systemów przesyłowych Polski i Danii. Dziś zbudowany terminal LNG Baltic Pipe pozwala w pełni uniezależnić się od Rosji<sup>29</sup>.

Inne państwa Europy mają większy problem. O ile można dość łatwo zastąpić import ropy z Rosji<sup>30</sup>, zwiększonymi dostawami tego surowca m.in. z Iranu, Norwegii, Kazachstanu i USA, to gorzej jest już z gazem. Co prawda Komisja Europejska przyjęła ambitny plan redukcji importu gazu z Rosji o dwie trzecie w ciągu roku, ale całkowite odcięcie się od Rosji jest w tej chwili praktycznie niemożliwe.

---

<sup>28</sup> Źródło: <https://www.money.pl/gielda/uwolnic-sie-od-rosji-po-gaz-i-rope-powinnismy-sie-gnac-do-nieoczywistych-kierunkow-6752463261628928a.html>, dostęp 20.09.2022 r.

<sup>29</sup> Terminal ma być uruchomiony w pełni 1 stycznia 2023r i zapewniać Polsce ok. 10 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie, <https://www.money.pl/gielda/uwolnic-sie-od-rosji-po-gaz-i-rope-powinnismy-siegnac-do-nieoczywistych-kierunkow-6752463261628928a.html>, dostęp 20.09.2022 r.

<sup>30</sup> 10 spośród 27 krajów członkowskich w ogóle nie sprowadzało ropy z Rosji.



Według raportu niemieckiego Think Tanku Agora Energiewende, Europa jest w stanie ograniczyć zapotrzebowanie na import gazu z Rosji o 80%, ale dopiero w 2027 r.<sup>31</sup>

W obliczu wojny Rosji z Ukrainą i ludobójstwa, jakiego dopuszcza się armia rosyjska, trzeba zadać sobie pytanie, dlaczego Europa Zachodnia nadal kupuje rosyjski gaz i tym samym sponsoruje wojnę Putina? Tu wychodzi wieloletnie gazowe uzależnianie się od Rosji i hipokryzja rządów państw Europy Zachodniej, które od 2014 r., gdy Putin zajął Krym i Donbas, niby stanęły po stronie Ukrainy, niby nałożyły symboliczne sankcje na Rosję, ale nadal kupowały tani rosyjski gaz, zamiast już wówczas szukać nowych dostawców tego surowca. W 26 krajach należących do UE jest 37 terminali LNG na całym kontynencie, ale gaz rosyjski był tańszy i zapewniał szybszy wzrost gospodarczy. W 2022 r. po wybuchu wojny w Ukrainie Europa Zachodnia, przejrzała na oczy i zrozumiała na czym polega szantaż gazowy Putina. Teraz nagle pilnie szuka alternatywnych dostaw gazu, a póki co, na rynkach energetycznych mamy gwałtowny wzrost cen i kryzys...

W Polsce sytuacja z paliwami jest w miarę stabilna. Ropa jest droższa, gaz jest droższy, ale na razie nie brakuje tych surowców. Problem jest jednak głębszy. Otóż w Polsce podstawowym surowcem energetycznym nadal jest węgiel kamienny oraz węgiel brunatny, które dostarczają około 90% energii. Ponadto, nasza gospodarka jest wciąż mało konkurencyjna w stosunku do gospodarek państw Zachodniej Europy, a potrzeby w zakresie modernizacji przemysłu energetycznego są olbrzymie. Jesteśmy jedynym krajem w UE z tak dużym negatywnym bilansem struktury surowców wykorzystywanych do produkcji energii<sup>32</sup>. Co gorsze, w Polsce udział węgla kamiennego i brunatnego w produkcji energii elektrycznej nie spada, a rządzący politycy, na czele z prezydentem wmawiają nam obywatelom, że mamy węgla na 200 lat i nie możemy sobie pozwolić na rezygnację z tego surowca strategicznego<sup>33</sup>. Ci sami politycy, nie mówią nam jednak całej prawdy. Otóż w 2021 roku wydobyliśmy 42 mln ton węgla energetycznego, a spaliliśmy 57 mln ton. Różnicę musieliśmy pokryć importem. Tylko skąd? Niestety wśród krajów UE Polska, za 2021 r. ma 96% udziału w całkowitej produkcji węgla w UE, a na drugim miejscu są Czechy z 4% udziałem w produkcji. Z pewnością w tym roku zużycie węgla w Polsce nie spadnie,

---

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Adam Bednarek, *Europa swoje, my swoje – Polska czarnym punktem. Wszystko przez węgiel*, <https://tech.wp.pl/europa-swoje-my-swoje-polska-czarnym-punktem-wszystko-przez-wegiel-6385817690842753a>, dostęp 29.05.2022 r.

<sup>33</sup> <https://plus.dziennikzachodni.pl/andrzej-duda-na-cop24-w-katowicach-mamy-węgla-jesz-cze-na-200-lat-czy-rzeczywiscie-tak-jest/ar/c3-13731578>, dostęp 15.08.2022 r.

a według szacunków wydobycie węgla energetycznego może wzrosnąć symbolicznie do 43 mln ton<sup>34</sup>.

Co więcej, kiedy Rosja zajęła Krym, importowaliśmy z Rosji 6,5 mln ton węgla. W następnych latach trafiało do Polski z Rosji coraz więcej tego surowca. W rekordowym 2018 roku sprowadziliśmy z Rosji już ponad 13 mln węgla. W 2020 roku ten import spadł do 9,4 mln ton, ale stanowiło to aż 17% całkowitego zużycia (62,4 mln ton)<sup>35</sup>. W 2021 roku ilość węgla importowanego z Rosji spadła do ok. 8,2 mln ton, ale i tak węgiel ten stanowił 65% całego naszego importu<sup>36</sup>. Nic więc dziwnego, że gdy wprowadzono w UE embargo na dostawy tego surowca, w 2022 r. mamy w Polsce potężny kryzys energetyczny, a rząd próbuje nasze potrzeby łączyć importem z Australii, Kolumbii, Indonezji, Mozambiku, Kazachstanu, Kirgistanu czy RPA.

Problem ten jest palący nie dla Europy, a dla Polski. Można rzec, że w bardzo wielu przypadkach jest to problem lokalnych samorządów, kółtowni i pojedynczych mieszkańców. Węgla na rynku nie ma, a jego cena skoczyła prawie o 400% do góry. Alternatywą dla ogrzewania węglowego może być przyłączanie do sieci ciepłowniczych lub zmiana pieców węglowych na gazowe, na pelet lub ogrzewanie elektryczne. Do tego, jednakże trzeba przygotować w wymiarze strategicznym krajowy system energetyczny, a na to trzeba czasu i olbrzymich funduszy.

Tu trzeba zwrócić uwagę na fakt, że najgorszym paliwem, w starych piecach palą najubożsi obywatele. Gdy braknie węgla, do tych pieców trafią wszelkie odpadki, z plastikami i oponami łącznie, byleby w zimie zapewnić ciepło w mieszkaniach. Ponadto, w społeczeństwie narasta złość i frustracja. Grupa mieszkańców, którzy wymienili swoje stare piece węglowe na nowe gazowe lub elektryczne, pluje sobie teraz w brodę. Dlaczego? Wyjaśnienie jest proste. Kryzys energetyczny sprawił, że ceny gazu poszybowały w górę, dynamicznie wzrosły ceny węgla, a wraz z nim także ceny energii elektrycznej. Jeżeli do tego dodamy rekordowe ceny za emisję dwutlenku węgla, to w efekcie mamy potężny kryzys energetyczny w Polsce i tu rząd w swojej strategii działania zawalił na całej linii.

Największym grzechem zaniechania jest brak inwestycji w polski system elektroenergetyczny. W najbliższych latach technologie węglowe odejdą do lamusa. Nie mamy właściwej strategii dla Odnawialnych Źródeł Energii. Przykładem są elektrownie wiatrowe. Do 2016 r. powstawały w Polsce jak grzyby po deszczu. Jednakże ustawa z dnia 20 maja 2016 r.

---

<sup>34</sup> <https://wysokienapiecie.pl/73729-ile-węgla-może-zabraknac-policzyliśmy/>, dostęp 18.08.2022 r.

<sup>35</sup> <https://oko.press/węgiel-z-rosji-w-polsce/>, dostęp 20.08.2022 r.

<sup>36</sup> <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/polska-sprowadza-dzis-wiecej-węgla-z-rosji-niz-za-po-sprawdzamy/>, dostęp 22.08.2022 r.

o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych<sup>37</sup>, w art. 4 wprowadziła tzw. zasadę 10H, nakazującą oddalenie turbin wiatrowych od budynków mieszkalnych w praktyce o co najmniej 1,5-2 km<sup>38</sup>. W efekcie zapis ten zablokował rozwój farm wiatrowych na łądzie.

Alternatywą dla drożęjącego prądu dla gospodarstw domowych była inwestycja w panele fotowoltaiczne. Było to korzystne, bo inwestycje w odnawialne źródła energii uzyskały dofinansowania ze środków unijnych, a ponadto na mocy rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 29 grudnia 2018 r.<sup>39</sup>, od 1 stycznia 2019 roku osoby fizyczne mogły odliczyć od podstawy podatku dochodowego wydatki poniesione m.in. na ogniwa fotowoltaiczne wraz z osprzętem, a także za ich montaż. Znow instalacje powstawały, jedna po drugiej. Nagle jednak sytuacja się zmieniła, po 1 kwietnia 2022 roku, kiedy zaczęła obowiązywać znowelizowana ustawa o OZE. Zmieniły się zasady rozliczania prosumentów polegające na wartościowym rozliczeniu energii wyprodukowanej przez prosumenta w oparciu o wartość energii ustaloną docelowo wg ceny z Rynku Dnia Następnego (RDN), czyli tzw. *net-billing*. To wystraszyło wiele osób i znow dynamika rozwoju tej formy OZE wyhamowała. Ponadto, dla wielu posiadaczy paneli fotowoltaicznych szybko okazało się, że w słoneczne dni, gdy produkcja prądu jest duża, napięcie w sieci wzrasta ponad 250V, a wówczas instalacja fotowoltaiczna sama się wyłącza. Wniosek jest prosty – nasze sieci elektroenergetyczne są przestarzałe i wymagają dostosowania do rozwoju OZE.

Reasumując należy podkreślić, że bezpieczeństwo energetyczne urasta w ostatnich czasach do rangi priorytetowego problemu warunkującego swobodny i niezakłócony rozwój społeczeństwa. Jak poradzić sobie z mega kryzysem energetycznym? Można próbować działać doraźnie, łącąc braki w zabezpieczeniu zapotrzebowania na paliwa (ropa, gaz, węgiel), czy energię elektryczną lub energię ciepłą. Takie działanie nie rozwiąże naszych problemów, o których sygnalnie wspominałem wcześniej. Załagodzi jedynie chwilowo społeczne frustracje i niezadowolenie obywateli. Tymczasem potrzebne jest spojrzenie strategiczne na problem i społeczna dyskusja na

<sup>37</sup> Dz.U. 2016 poz. 961.

<sup>38</sup> Odległość, w której mogły być lokalizowane i budowane elektrownie wiatrowe od zabudowań lub form ochrony przyrody, musiała być równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatami (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej). Wirniki elektrowni osiągają wysokości do 150-200 m. Oznacza to, że minimalna odległość wynosić będzie ponad 1,5-2 km.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych (Dz.U. 2018 poz. 2489).

ten temat. Ciekawą inicjatywą w tym zakresie jest dokument opracowany przez ekspertów z Centrum Informacji o Rynku Energii, pt. *10 kroków do wyjścia z kryzysu energetycznego*<sup>40</sup>.

### **Bezpieczeństwo społeczne**

Pojęcie „bezpieczeństwo społeczne” – podobnie, jak i inne rodzaje „bezpieczeństwa niemilitarnego”, nabrało szczególnego znaczenia dopiero po transformacji ustrojowej kraju. Stabilny rozwój państwa można osiągnąć pod warunkiem spokoju społecznego, wynikającego z akceptowania przez naród działań organów władzy państwowej czy istniejącej struktury społecznej, w tym poziomu bezrobocia, wielkości wynagrodzeń, poziomu świadczeń zdrowotnych i wielu innych czynników wpływających na poziom zasobności lub pauperyzacji społeczeństwa.

Pamiętać przy tym należy, że demokratyczne państwo swoją siłę czerpie z jedności społeczeństwa jako wypadkowej działań prospołecznych poszczególnych obywateli oraz uznawaniu przez nich prymatu dobra wspólnego nad dążeniami indywidualnymi. Zatem „bezpieczeństwem społecznym w kontekście rozważań o bezpieczeństwie narodowym można określić stan społeczeństwa zapewniający nie tylko trwanie oraz przetrwanie narodu, ale również jego rozwój”<sup>41</sup>.

Z wniosków płynących z analizy przemian, jakie zaszły w okresie transformacji ustrojowej w obszarze bezpieczeństwa społecznego<sup>42</sup> wynika, że jednym z największych zagrożeń bezpieczeństwa społecznego było bezrobocie, które towarzyszyło dokonującym się przemianom gospodarczym od początku przemian ustrojowych lat 90. XX w. W tym okresie istniało przyzwolenie społeczne na powstanie bezrobocia, ze względu na zmianę modelu gospodarki z nakazowo-rozdzielczej na model gospodarki rynkowej. Jednakże stały wzrost bezrobocia w kolejnych latach i jego utrzymywanie się na wysokim poziomie przez okres ponad 15 lat transformacji<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Uzupełnieniem tego dokumentu jest szersze spojrzenie na projekt o przyszłości energetyki pn. *Transformacja 2050*. Źródło: <https://www.cire.pl/artykuly/o-tym-sie-mowi/trzy-scenariusze-przyszlosci-sektora-energetycznego-w-polsce>, dostęp 21.09.2022 r.

<sup>41</sup> Krzysztof Loranty, *Bezpieczeństwo społeczne Rzeczypospolitej Polskiej*. Wydawnictwo AON, Warszawa 2004, s. 12.

<sup>42</sup> Szerzej: Marek Z. Kulisz, *Analiza bezpieczeństwa państwa na płaszczyźnie przedmiotowej*. Zakład Wydawnictw Statystycznych, Radom 2008, s. 29-50.

<sup>43</sup> Faktycznie stopa bezrobocia w latach 1995-1998 zmalała z poziomu 14,9% do 10,4%. Jednakże już w 1999 r. zwiększyła się do poziomu 13% i wzrastała w kolejnych latach do poziomu 20% w 2003 r. W kolejny latach stopa bezrobocia powoli spadała, osiągając w 2006 poziom 14,8%. Dwucyfrowy poziom bezrobocia utrzymywał się do 2014 r., po czym systematycznie zaczął spadać. Na koniec 2022 r. wskaźnik ten wyniósł 5,4%.

wpływało bardzo negatywnie na podziały w społeczeństwie i zachwiania systemu demokracji w państwie. W konsekwencji zauważalny był wzrost zachowań aspołecznych, a ponadto sytuacja taka rodziła wiele innych patologii, jak chociażby rozpad rodziny, alkoholizm, narkomania, wzrost przestępczości itp. Efekty tego odczuwamy w obecnej sytuacji społecznej kraju.

W okresie transformacji ustrojowej istotnym zagrożeniem bezpieczeństwa społecznego było również zjawisko korupcji, które, jak żadne inne zjawisko społeczne, nie wzbudzało tak negatywnych odczuć i społecznego potępienia, zwłaszcza gdy dotyczyło to patologii na szczytach władzy (tzw. korupcji politycznej) czy nieprawidłowości w życiu gospodarczym (korupcji gospodarczej). Bardziej tolerancyjnie odbierane były natomiast przypadki korupcji w życiu codziennym, na przykład w urzędach czy w służbie zdrowia. Pamiętać jednak należy, że wysoki poziom korupcji zawsze osłabia poczucie jedności społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też, organy administracji państwowej próbowały walczyć z tą patologią mechanizmami prawno-organizacyjnymi już pod koniec lat 90. XX w.<sup>44</sup>

Niepokojącym zjawiskiem w obszarze bezpieczeństwa państwa są również zmiany demograficzne, bowiem przemiany ludnościowe stanowią swoiste odzwierciedlenie przemian społecznych. Zmiany te dotyczą wydłużenia czasu życia seniorów, a z drugiej strony obniżenie wieku emerytalnego, jak również zjawiska emigracji zarobkowej młodych obywateli.

„Ujemny przyrost naturalny pozostanie cechą zmian ludnościowych w przyszłości. Kraje regionu Europy Środkowo-Wschodniej, obecnie zaliczane do relatywnie młodych demograficznie, za 30 lat będą miały jedne z najstarszych społeczeństw na świecie, a Polska znajduje się wśród liderów tych przekształceń ludności. Kierunek zmian jest nieodwracalny, determinują go przekształcenia struktury wieku, wynikające z przeszłych zmian płodności i umieralności, takich jak spadek liczby kobiet w wieku rozrodczym oraz rosnąca liczba osób starszych w populacji.”<sup>45</sup>

---

Źródło: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2022,4,1.html>, dostęp 15.08.2022 r.

<sup>44</sup> Już w 2000 r. Rada Ministrów przyjęła ambitny program zwalczania korupcji, ujęty w *Strategii Antykorupcyjnej*. Drugi etap wdrażania tego programu Rada Ministrów przyjęła na swoim posiedzeniu w dniu 25 stycznia 2005 r. Niestety niezadowolające efekty implementacji zapisów strategii przyczyniły się do powołania ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. nr 104 poz. 708 z późn. zm.). Zgodnie z art. 1 ustawy CBA jest specjalną służbą do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

<sup>45</sup> Irena E. Kotowska, *Zmiany demograficzne w Polsce – jakie wyzwania rozwojowe przyniosą?* Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021, s. 1.

Te zmiany i wyzwania związane z nimi będą odczuwać następne pokolenia Polaków. Tymczasem problemem, z którym musimy zderzyć się już dzisiaj, jest kryzys migracyjny związany z wojną w Ukrainie<sup>46</sup>.

Według informacji Straży Granicznej, od początku agresji Rosji na Ukrainę, granicę polsko-ukraińską przekroczyło ponad 6,46 mln uchodźców z Ukrainy<sup>47</sup>. Oczywiście są to głównie kobiety i dzieci, bo mężczyźni walczą w obronie terytorium własnego państwa.

Tu trzeba mieć świadomość, że Polska jest największym „beneficjentem” napływu uchodźców z Ukrainy<sup>48</sup>. Oczywiście nie sposób określić prognozy co do tego, jak długo potrwa ta wojna ani jaki będzie miała przebieg, a od tego zależy ilu uchodźców trafi do Polski. Część z tych imigrantów wojennych może potraktować nasz kraj jako chwilowy przystanek w drodze na zachód, gdzie mają swoich krewnych. Część jednak tu pozostanie. Na jak długo? Tego dziś nikt nie jest w stanie przewidzieć.

Skoro jednak w Polsce schronienie znalazło ponad 80% wszystkich uchodźców z Ukrainy, to zasadne jest pytanie, czy Polska poradzi sobie społecznie i finansowo z tak dużą falą imigrantów?

Ponadto, jak podkreśla Klaudia Gołębiowska<sup>49</sup> zasadnym jest założenie, że część osób uciekających przed wojną zechce pozostać w Polsce na stałe. Patrząc bowiem na bogate doświadczenia z historii konfliktów zbrojnych i wojen, najwięcej uchodźców szuka schronienia w państwie sąsiadującym<sup>50</sup>.

Z jednej strony, jesteśmy krajem z ujemnym przyrostem naturalnym i naturalni imigranci mogą pomóc w „zasypaniu” luki pokoleniowej Polaków, ale z drugiej strony, musi być opracowany długofalowy program asymilacji tych osób w ramach mniejszości narodowej obywateli Rzeczypospolitej.

---

<sup>46</sup> Oficjalnie specjalna operacja wojskowa na Ukrainie, jak określają te działania władze na Kremlu, rozpoczęła się 24 lutego 2022 r.

<sup>47</sup> <https://300gospodarka.pl/news/uchodzcy-z-ukrainy-w-polsce-liczba>, dostęp 22.09.2022 r.

<sup>48</sup> Według danych biura wysokiego komisarza ds. uchodźców ONZ, od początku wojny, Ukrainę opuściło już ponad 12,6 mln osób, z czego ponad 7,2 mln znalazło schronienie na terytorium UE. Źródło: <https://300gospodarka.pl/wywiady/uchodzcy-w-polsce-eksper-tka-od-migracji>, dostęp 22.09.2022 r.

<sup>49</sup> Klaudia Gołębiowska jest doktorem nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, specjalizuje się w polityce migracyjnej. Jest członkinią Centrum Badań Migracyjnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

<sup>50</sup> Wbrew powszechnym opiniom uchodźcy z Afganistanu, najliczniej przybywali i nadal znajdują się w Pakistanie i Iranie, zaś uchodźcy z Syrii – w przeważającej liczbie trafili do Turcji (ok. 4 mln osób) i Libanu (nawet 1,5 mln osób). Źródło: <https://300gospodarka.pl/wywiady/uchodzcy-w-polsce-eksper-tka-od-migracji>, dostęp 22.09.2022 r.

Faktem jest, że na terytorium Polski mieszka od pokoleń mniejszość ukraińska<sup>51</sup>. Wyniki przeprowadzonego w 2011 r. narodowego spisu powszechnego wskazywały na 38 797 obywateli pochodzenia ukraińskiego, co stanowiło wzrost o 43% w stosunku do spisu powszechnego z 2002 r. Przed rozpoczęciem wojny w Ukrainie ta liczba szacowana była już na ok. 50 000 osób<sup>52</sup>. Wpływ na taki wzrost miała niewątpliwie sprawa tzw. pomarańczowej rewolucji, aneksji Krymu przez Rosję i wreszcie zajęcie części Donbasu. Teraz mamy otwartą wojnę w całej Ukrainie i w konsekwencji napływ uchodźców – kilku milionów obywateli z Ukrainy.

Coraz większy napływ obywateli ukraińskich do Polski sprawia, iż stają się oni coraz bardziej znaczącą grupą społecznych konsumentów żywności i innych produktów codziennego życia, ale i usług społecznych, w tym świadczeń zdrowotnych i socjalnych, a nawet edukacyjnych, o czym może świadczyć coraz większa liczba studentów z Ukrainy na naszych uczelniach. Nie wolno zapominać również kwestii udziału ukraińskich imigrantów w naszym życiu kulturalnym i religijnym (głównie wyznań prawosławnych i greckokatolickich). Coraz liczniejsze rzesze przybyszów zza naszej wschodniej granicy, są przyczynkiem do tego, że powstają nowe organizacje i stowarzyszenia, które pomagają im odnaleźć się w Polsce. Niektórzy autorzy wręcz podkreślają, że przyjazdy rodaków zza Buga stanowią niemałe wyzwanie dla organizacji narodowej mniejszości ukraińskiej w Polsce, „która zmuszona jest przeorientować swoją działalność w kierunku wsparcia przybyszów”<sup>53</sup>.

Tu trzeba jednak zwrócić uwagę na opracowywany przez Związek Ukraińców w Polsce raport nt. mniejszości ukraińskiej i migrantów z Ukrainy w Polsce<sup>54</sup> wyraźnie wskazuje na „rozdzielność autochtonicznej społeczności ukraińskiej od imigrantów z Ukrainy. Mniejszość ukraińska w Polsce, w ostatnich latach, została postawiona w dość kłopotliwej sytuacji. Stali się mniejszością w mniejszości. Ich związek z przybywającymi rodakami jest

<sup>51</sup> W wyniku przeprowadzonej w 1947 r. akcji „Wisła” niemal cała ludność ukraińska, z terenów południowo-wschodniej Polski, została przesiedlona na tereny Polski północnej i zachodniej.

<sup>52</sup> <https://rownosc.eu/mniejszosc-z-mniejszoscia-ukraincy-w-polsce/>, dostęp 20.09.2022 r.

<sup>53</sup> Michał Lubicz Miszewski (red.), *Imigranci z Ukrainy w Polsce uwarunkowania społeczno-kulturowe i wyzwania dla bezpieczeństwa*. Wydawnictwo Akademii Wojsk Lądowych im. generała Tadeusza Kościuszki, Wrocław 2020. Zobacz, także: Anita Adamczyk, Andrzej Sakson, Cezary Trosiak (red.), *Europejskie i polskie doświadczenia z etnicznością i migracjami w XXI wieku*. Wydawnictwo FNCE, Poznań 2018.

<sup>54</sup> Z inicjatywy Fundacji im. Stefana Batorego, Związek Ukraińców w Polsce w styczniu 2018 roku opracował raport pt. *Mniejszość ukraińska i migranci z Ukrainy w Polsce. Analiza dyskursu*. W 2019 roku ukazał się drugi raport.

dość specyficzny. Z jednej strony, obie strony reprezentują pewną wspólnotę, ale wspólnym mianownikiem może być właściwie tylko historia i kultura i to nie we wszystkich aspektach”<sup>55</sup>.

Mamy zatem w Polsce potężny kryzys migracyjny. Zarządzanie tak dużym kryzysem wymaga wszechstronnego podejścia do tego problemu nie tylko z poziomu krajowego, ale również w szerszym kontekście UE – tak jak to miało miejsce w przypadku fali imigrantów z terenów północnej Afryki.

Władze publiczne w Polsce nie mają doświadczeń ani prawnych, ani administracyjnych, ani logistycznych, by samodzielnie poradzić sobie z takim kryzysem. Można postawić sobie zatem pytanie: Jak to się dzieje, że do tej pory jakoś sobie z tym radzimy? Odpowiedź jest prosta – to nie zasługa rządu, a zwykłych ludzi. Nasza cecha narodowa to oddolny zryw społeczny w chwilach największego kryzysu. Miliony Polaków, organizacji społecznych odpowiedziało na potrzebę chwili, pomagając potrzebującym. Wykazaliśmy wspaniałą cechę społeczeństwa obywatelskiego.

Jednakże, jak podkreśla Klaudia Gołębiowska: „Społeczeństwo obywatelskie samo sobie z kryzysem uchodźczym nie poradzi, nie będzie w stanie zarządzać tym procesem bez systemowego wsparcia i finansowania. Odnoszę wrażenie, że rząd nie do końca zdaje sobie sprawę, z czym się może mierzyć za tydzień lub dwa”<sup>56</sup>. Niewątpliwie należy zgodzić się z opinią ekspertki, że wsparcie społeczeństwa, zaangażowanie samorządów i wszelkich organizacji pozarządowych nie może i nie powinno zastępować działań administracji rządowej. Może stanowić dodatkowe wsparcie, a nie wyręczać w tym procesie rządzących.

Działalność administracji rządowej w tym zakresie uważam za mało udolną i to bardzo delikatnie mówiąc. Liczenie głównie na społeczeństwo może się źle skończyć. Już teraz zauważam wśród swoich znajomych „zmęczenie” tą pomocą, znużenie w obliczu kryzysu ekonomicznego i energetycznego, a niejednokrotnie słyszę nawet słowa wrogości wobec uchodźców. Władza nie do końca chyba zdaje sobie z tego sprawę. Ponadto musimy sobie uzmysłwić, że wśród tych ponad 6 mln uchodźców są głównie kobiety z dziećmi. To nie są imigranci zarobkowi. Oni nie zasilą od razu naszego rynku pracy, tak jak to było np. w Niemczech w przypadku imigrantów z Afryki. Tam przybyli głównie młodzi mężczyźni, tu mamy matki z dziećmi. Osoby te musiały porzucić swoich mężów, rodziny, domy i cały majątek, by uciekać przed najeżdżcą i brutalnym agresorem, który mobilizuje

---

<sup>55</sup> <https://rownosc.eu/mniejszosc-z-mniejszoscia-ukraincy-w-polsce/>, dostęp 20.09.2022 r.

<sup>56</sup> <https://300gospodarka.pl/wywiady/uchodzcy-w-polsce-ekspertka-od-migracji>, dostęp 22.09.2022 r.



je ponad 300 tys. rezerwistów, by zwyciężyć w tej wojnie. „Jeśli konflikt zbrojny będzie trwał, to za 2, 3, 4 tygodnie będziemy mieli do czynienia z coraz większą i stale rosnącą liczbą przybywających uchodźców. Po pierwsze, znacznie częściej niż dziś będą to osoby bez rozbudowanych sieci networkingowych, jakie teraz mają w większości osoby, które często trafiają do bliskich i znajomych w Polsce. Po drugie, w miarę postępu kryzysu będziemy mieli do czynienia z osobami bardziej strauumatyzowanymi, potrzebującymi znacznie więcej wsparcia”.<sup>57</sup>

W tym kontekście zupełnie niezrozumiała wydaje się „walka” Polski z Komisją Europejską i brak porozumienia w sprawie praworządności w naszym kraju. Nasz rząd z uporem maniaka, nie zdecydował się poprosić o pomoc władze UE w relokacji uchodźców z Ukrainy. Tymczasem już 4 marca 2022 r. Rada Unii Europejskiej zdecydowała o wdrożeniu mechanizmu tzw. ochrony tymczasowej dla osób uciekających z Ukrainy w wyniku wojny<sup>58</sup>.

Zgodnie z tą decyzją, wszyscy obywatele Ukrainy bezpieczeństwa lub obywatele państw trzecich, mieszkający w Ukrainie przed 24 lutego 2022 roku, oraz członkowie ich rodzin – uzyskali prawo do tzw. ochrony tymczasowej w całej Unii Europejskiej na okres jednego roku.

Ta ochrona tymczasowa daje prawo pobytu i natychmiastowej ochrony na terytorium całej UE, a także zapewnia:

- dostęp do rynku pracy,
- dostęp do mieszkania,
- dostęp do pomocy społecznej,
- środki utrzymania,
- w przypadku dzieci i nastolatków bez opieki także prawo do opieki prawnej i dostęp do edukacji,
- dostęp do opieki medycznej.

Wdrożenie takiej regulacji prawnej na mocy art. 5 Dyrektywy 2001/55/WE w sprawie zasad przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi UE, powinno pozwolić na odpowiednie zarządzanie napływem osób uciekających przed konfliktem zbrojnym w Ukrainie. Niestety Polska, jak dotychczas, nie skorzystała z takiej pomocy.

---

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Decyzja Wykonawcza Rady z 4 marca 2022 roku stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (COM(2022) 91\_final, 2022/0069 (NLE)), dostępny: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32022D0382>, dostęp 15.08.2022 r.

Wyzwanie bezpieczeństwa społecznego, przed jakim staje Polska, polega zatem na działaniach ograniczających negatywne zmiany zachodzące w samym społeczeństwie, w tym w strukturze ludności spowodowanej kryzysem migracyjnym, czy postaw społeczeństwa obywatelskiego, pełnej odpowiedzialności za siebie i przyszłość własnego kraju.

Niestety, w sytuacji gdy rządzący liczą tylko na odruch serca obywateli i organizacji pozarządowych, na wewnętrzną mobilizację samorządowców, a sami bardzo często stosują argument pomocy finansowej (co powinno cechować jedynie politykę socjalną), bez pokrycia tej pomocy w możliwościach budżetu państwa, nie wpływa to pozytywnie na kształtowanie procesu rozwoju społeczeństwa, a jedynie gwarantuje jego obecność, krótkoterminową egzystencję.

### **Bezpieczeństwo sanitarno-epidemiczne**

Według Światowej Organizacji Zdrowia, to właśnie zdrowie obywateli stanowi fundament bezpieczeństwa i pokoju w państwie. Trzeba mieć świadomość, że w Polsce system opieki zdrowotnej wynika z przyjętego powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, w ramach którego Narodowy Fundusz Zdrowia finansuje nam świadczenia zdrowotne oraz refunduje leki. Całością jednak zarządza minister właściwy ds. zdrowia. Minister ten też odpowiada za stan sanitarno-epidemiczny kraju.

Na rynku usług świadczeń opieki zdrowotnej funkcjonują zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne. Należy zwrócić uwagę, że świadczenia wykonywane przez podmioty prywatne mogą być dla pacjentów zarówno płatne, jak i bezpłatne (płatnikiem świadczeń jest Narodowy Fundusz Zdrowia, w oparciu o umowę udzielania świadczeń opieki zdrowotnej). Na tym można by zakończyć krótki wstęp, ale podkreślenia wymaga fakt, że potrzeby służby zdrowia znacznie przekraczają możliwości ich sfinansowania. Niewydolność finansowa sprawia, że wiele podmiotów leczniczych wpada w spiralę zadłużenia, a pacjenci oczekują w wielomiesięcznych, a czasem dłuższych kolejkach do wykonania badania lub zabiegu specjalistycznego. Ten aspekt zależności finansowej świadomie pominię, ale warto pamiętać, że im mniej mamy środków, tym bardziej racjonalnie powinniśmy nimi zarządzać.

Chciałbym teraz skupić się na kilku kwestiach bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego, bowiem w okresie pandemii choroby koronawirusowej COVID-19, ten aspekt wysuwa się na pierwszy plan.

Pojęcie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego dotyczy wewnętrznego funkcjonowania państwa, a szczególną rolę odgrywa tu administracja rządowa, w tym wyspecjalizowany podmiot, jakim jest Państwowa Inspekcja Sanitarna, funkcjonująca na mocy ustawy z dnia 14 marca 1985 r. *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*<sup>59</sup>.

Jest to wyspecjalizowana instytucja wykonująca zadania z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności poprzez sprawowanie nadzoru nad wieloma aspektami, by zapewnić ochronę zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych.

Nadzór nad Państwową Inspekcją Sanitarną sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia. Inspekcją kieruje Główny Inspektor Sanitarny jako centralny organ administracji rządowej, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Głównego Inspektoratu Sanitarnego. Terenowymi organami PIS są państwowi inspektorzy sanitarni, pod kierunkiem których działają stacje sanitarno-epidemiologiczne o statusie zakładów leczniczych. W każdym z województw działa wojewódzka stacja sanitarno-epidemiologiczna, której podlegają stacje powiatowe i graniczne (rys. 1).

Organem doradczym i opiniodawczym Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawach objętych zakresem działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej jest Rada Sanitarno-Epidemiologiczna, powoływana na okres trzech lat.

Tu warto podkreślić, że zgodnie ze stanem prawnym, masowe występowanie m.in. chorób zakaźnych ludzi określane jest mianem katastrofy naturalnej. Z kolei, jeżeli ta katastrofa wywołuje skutki zagrażające życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem, wprowadzany jest stan klęski żywiołowej<sup>60</sup>.

W przypadku wirusa SARS-CoV-2 mieliśmy do czynienia z chorobą zakaźną, która zagrażała i nadal zagraża życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, a rząd podjął nadzwyczajne środki ochrony, w tym zakup szczepionek i decyzję o budowie tymczasowych szpitali covidowych, a także zakupu niezbędnego wyposażenia, w tym osławionych już respiratorów. Pomimo wszystko stanu nadzwyczajnego jednak nie wprowadzono.

---

<sup>59</sup> Dz.U. z 2021 poz. 195.

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558 z późn. zm.).



Rysunek 1. Schemat organizacyjny Państwowej Inspekcji Sanitarnej

Źródło: <http://www.gis.gov.pl/ckfinder/userfiles/files/BI/schemat%20organizacyjny.pdf>, 23.09.2014 r.

Wprowadzono natomiast stan zagrożenia epidemicznego. Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*<sup>61</sup> taki stan jest wprowadzany na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii, w celu podjęcia określonych działań zapobiegawczych<sup>62</sup>.

Minister właściwy do spraw zdrowia lub wojewoda, ogłaszając stan zagrożenia epidemicznego, mogą ustanowić:

- czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się,
- czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych,
- czasowe ograniczenie funkcjonowania instytucji lub zakładów pracy,

<sup>61</sup> t.j. Dz.U. 2020 poz. 1845.

<sup>62</sup> Jeżeli stan zagrożenia epidemicznego występuje na obszarze województwa lub jego części, to taki stan ogłasza wojewoda w drodze rozporządzenia. Natomiast, jeżeli zagrożenie występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego.

- zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności,
- obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych,
- nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych,
- **obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych.**

Kluczowe tu jest słowo, że mogą, a nie muszą wprowadzać tych ograniczeń czy nakazów. Zatem organy władzy ponoszą pełną odpowiedzialność za sytuację sanitarno-epidemiczną w kraju. Na mocy zapisów powyższej ustawy<sup>63</sup> stworzona została rezerwa szczepionek oraz innych immunologicznych produktów leczniczych, stosowanych do opanowania zagrożenia epidemicznego, a w zasadzie już stanu epidemii w kraju. Ta sama ustawa nakłada na ministra właściwego ds. zdrowia uwzględnienie danych epidemiologicznych dotyczących zachorowań, a także zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia i określenie, w drodze rozporządzenia:

- wykazu chorób zakaźnych objętych obowiązkiem szczepień ochronnych;
- osób lub grup osób obowiązanych do poddawania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym, wiek oraz inne okoliczności stanowiące przesłankę do nałożenia obowiązku szczepień ochronnych na te osoby;
- kwalifikacji osób przeprowadzających szczepienia ochronne;
- sposób przeprowadzania szczepień ochronnych;
- tryb przeprowadzania konsultacji specjalistycznej;
- sposób prowadzenia dokumentacji, książeczki szczepień oraz karty uodpornienia;
- wzory sprawozdań z przeprowadzonych obowiązkowych szczepień ochronnych oraz tryb i terminy ich przekazywania.

Norma prawa nakazuje wręcz, by każde obowiązkowe szczepienie ochronne było poprzedzone lekarskim badaniem kwalifikacyjnym w celu wykluczenia przeciwwskazań do wykonania takowego szczepienia ochronnego. Badający lekarz może skierować taką osobę do konsultacji specjalistycznej.

Na podstawie art. 17 ust. 10 ustawy *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* Minister Zdrowia wydał rozporządzenie z dnia 18 sierpnia 2011 r. *w sprawie obowiązkowych szczepień ochron-*

---

<sup>63</sup> t.j. Dz.U. 2020 poz. 1845.

nych<sup>64</sup>. Niestety po pojawieniu się wirusa SARS-CoV-2 rozporządzenie nie zostało znowelizowane, a epidemię koronawirusa postanowiono zwalczać szczepieniami dobrowolnymi. Dlaczego? Odpowiedź jest chyba dość prosta. Przez wiele lat obowiązkowe szczepienia ochronne prowadzone zgodnie z Programem Szczepień Ochronnych na dany rok, były ignorowane przez sporą część społeczeństwa, a organy władzy publicznej spokojnie to tolerowały, tak jakby art. 114-116 *Kodeksu wykroczeń*<sup>65</sup> w tej kwestii nie obowiązywały.

Tu drobna uwaga. W ramach szczepień obowiązkowych obywatele nie płacą za szczepionki (są one darmowe), ale w przypadku dobrowolnych szczepień ochronnych zalecanych, są one płatne. W przypadku, gdy pracodawca zdecyduje się na objęcie swoich pracowników dobrowolnymi zalecanymi szczepieniami ochronnymi<sup>66</sup> koszty przeprowadzania szczepień oraz zakupu szczepionek ponosi pracodawca. Tu również obowiązuje zasada poprzedzenia szczepienia lekarskim badaniem kwalifikacyjnym, w celu wykluczenia przeciwwskazań do wykonania obowiązkowego szczepienia ochronnego – lekarz może skierować taką osobę do konsultacji specjalistycznej.

Wprowadzenie dobrowolnych szczepień ochronnych, niestety nie opanowało sytuacji. Żeby tak się stało, musiałyby skorzystać z nich ponad 75% populacji. Tymczasem początkowo szczepionek było mało, a potem ruch antyszczepionkowy „robił ludziom wodę z mózgu” wmawiając, że taka szczepionka szkodzi, a nie pomaga. W tworzonych naprędce szpitalnych oddziałach covidowych brakowało łóżek, więc rząd zdecydował o budowie szpitali tymczasowych.

Ponieważ jesienią 2020 r. sytuacja była już dramatyczna, rząd skierował do sejmu projekt zmiany ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*, gdzie w art. 15. dokonano zmiany art. 46b poprzez dodanie, że w rozporządzeniu Rada Mi-

---

<sup>64</sup> Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. 2018 poz. 753).

<sup>65</sup> Zapisy te stanowią, że karze grzywny albo karze nagany podlega osoba, która m.in. nie przestrzega zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków określonych w przepisach o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Karą tą powinny również zostać objęty opiekun prawny osoby małoletniej lub bezradnej, w przypadku niedopełnienia obowiązku spowodowania, aby osoba ta zastosowała się do określonych zakazów, nakazów, ograniczeń lub obowiązków albo decyzji.

<sup>66</sup> W celu zapobiegania szerzeniu się zakażeń i chorób zakaźnych wśród pracowników narażonych na działanie biologicznych czynników chorobotwórczych przeprowadza się zalecane szczepienia ochronne wymagane przy wykonywaniu czynności zawodowych – ich wykaz określa RM w drodze rozporządzenia.

nistrów może ustanowić nakaz zakrywania ust i nosa, w określonych okolicznościach, miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach, wraz ze sposobem realizacji tego nakazu<sup>67</sup>.

Tymczasem już 9 października 2020 r. RM wprowadziła – do odwołania - obowiązek zakrywania ust i nosa (przy pomocy odzieży lub maski, maseczki, przyłbicy), m.in. w środkach publicznego transportu zbiorowego, w zakładach pracy oraz w budynkach użyteczności publicznej, w obiektach handlowych lub usługowych, placówkach handlowych lub usługowych i na targowiskach (straganach), a także w trakcie sprawowania kultu religijnego, w tym czynności lub obrzędów religijnych oraz na cmentarzu<sup>68</sup>.

Trzeba jasno podkreślić, że Konstytucja w art. 31 ust. 3 stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Tymczasem rząd wprowadził ograniczenia rozporządzeniem z 9 października 2020 r., a ustawa dająca rządowi takie uprawnienia została skierowana do sejmu pod koniec października, a weszła w życie dopiero 28 listopada 2020 r. Niestety w tym okresie wielu Polaków zostało ukaranych mandatami karnymi za brak zakrywania ust i nosa, co znacznie naruszyło zaufanie obywateli do władzy<sup>69</sup>.

Ponowne, bezprawne działanie władzy miało miejsce 31 grudnia 2020 r., gdy rząd wprowadził zakaz przemieszczania się od godz. 19<sup>00</sup> do dnia 1 stycznia 2021 r. do godz. 6<sup>00</sup> 70. Art. 46 a i 46b ustawy *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*<sup>71</sup> upoważnia RM do

---

<sup>67</sup> Sejm uchwalił ustawę ekspresowo już 27 października 2020 r., ale ustawa nie weszła w życie. Dopiero 29 listopada 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 października 2020 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19* (Dz.U. poz. 2112), w której wprowadzono zmiany art. 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*.

<sup>68</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (poz. 1758).

<sup>69</sup> Każdy obywatel, który nie przyjął mandatu wygrał sprawę w sądzie. Wiele osób jednak kary zapłaciło.

<sup>70</sup> § 26 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia z dnia 21 grudnia 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (poz. 2316).

<sup>71</sup> t.j. Dz.U. 2020 poz. 1845, 2112.

uregulowania w rozporządzeniu określonego **sposobu przemieszczania się** – a nie wprowadzenia całkowitego zakazu.

Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar uznał całkowite ograniczenie konstytucyjnej wolności przemieszczania się bez właściwej podstawy ustawowej za **akt bezprawia legislacyjnego**<sup>72</sup>. Jest to smutna konstatacja, gdyż zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą legalizmu organy publiczne zobowiązane są do działania w granicach obowiązującego prawa.

Chciałbym zwrócić uwagę jeszcze na jeden aspekt, a mianowicie decyzję o budowie szpitali tymczasowych. Mam wrażenie, że rządzący podejmując taką decyzję, kierowali się tylko potrzebą chwili i koniecznością ratowania życia ludzi, którzy padli ofiarą epidemii choroby COVID-19. Podejmując jednak decyzje o budowie takich szpitali rząd jakby zapomniał o swoim rozporządzeniu z dnia 27 czerwca 2012 r. w *sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach*<sup>73</sup>.

W tym rozporządzeniu wyraźnie wskazano, że w celu udzielania świadczeń zdrowotnych, w wyznaczonych budynkach przygotowuje się i wyposaża tzw. **zastępcze miejsca szpitalne**, stanowiące uzupełnienie łóżkowej bazy szpitalnej kraju w razie **wystąpienia sytuacji kryzysowych**, zaistnienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Przy czym liczbę i lokalizację zastępczych miejsc szpitalnych na terenie województwa określa wojewoda w uzgodnieniu z właściwym miejscowo starostą – ich liczba powinna wynosić nie mniej niż 50 łóżek szpitalnych na 10 tys. mieszkańców.

Przy zwiększeniu liczby łóżek bazy szpitalnej, równocześnie planuje się zwiększenie wykorzystania zasobów produktów leczniczych i wyrobów medycznych posiadanych przez podmioty lecznicze oraz rezerw strategicznych. Tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych realizacji tych zadań następuje w formie **planów**:

- ministra właściwego do spraw zdrowia – zbiorczo za dział administracji rządowej zdrowie;
- wojewodów;
- organów jednostek samorządu terytorialnego;
- podmiotów leczniczych.

---

<sup>72</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/akt-bezprawia-legislacyjnego-rpo-o-rozporzadzeniu-21-grudnia>, dostęp 23.12.2020 r.

<sup>73</sup> Dz.U. 2012 poz. 741.



Elementem tych planów jest planowanie **zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego**, obejmującego m.in.:

- stałe monitorowanie sytuacji epidemiologicznej kraju oraz dokonywanie stosownych analiz i ocen w tym zakresie;
- działania zmierzające do likwidacji ognisk epidemiologicznych chorób zakaźnych i zakażeń;
- prowadzenie nadzoru nad stanem sanitarno-epidemiologicznym w podmiotach leczniczych udzielających świadczeń zdrowotnych.

Zespoły zastępczych miejsc szpitalnych mogą rozpocząć swoje funkcjonowanie na podstawie decyzji wojewody. Tymczasem zamiast wykorzystać przygotowane zapasowe miejsca szpitalne, tylko do końca 2020 r. na budowę 19 szpitali tymczasowych w Polsce przeznaczono 498,7 mln zł, a koszt przywrócenia obiektów do pierwotnej funkcji wyniósł 19,5 mln zł. Łącznie na utworzenie szpitali przeznaczono ponad 518 mln zł<sup>74</sup>.

Reasumując dotychczasowe rozważania o procesie zapewnienia bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego w Polsce, należy postawić jednak zasadnicze pytanie: Czy takie działania organów władzy wykonawczej mają sens? Raczej nie, są wyrazem braku znajomości i lekceważenia zasad praworządności, a także braku dbałości o finanse publiczne, a z drugiej strony wyrazem nieudolności w zakresie zarządzania kryzysem, jaki spowodował wirus SARS-CoV-2. Tymczasem w państwie demokratycznym organy publiczne zobowiązane są do działania na rzecz bezpieczeństwa obywateli, ale w granicach obowiązującego prawa.

## Bezpieczeństwo ekologiczne

Bezpieczeństwo ekologiczne jest pojęciem złożonym i wieloznacznym, zależnym od sposobu podejścia, ponieważ może dotyczyć zarówno ekosystemu, jak i kraju czy danego regionu. W stosunku do kraju czy regionu geograficznego<sup>75</sup> na bezpieczeństwo ekologiczne trzeba spojrzeć z perspektywy skutków zagrożeń w środowisku, jakie powodują procesy działal-

---

<sup>74</sup> <https://politykazdrowotna.com/artykul/ile-kosztowala-budowa-szpitali-tymczasowych-w-polsce/828059>, dostęp 15.03.2022 r.

<sup>75</sup> Nie będziemy tutaj odnosić się do bezpieczeństwa ekosystemu, a jedynie przedstawię ujęcie problemu globalnie w kontekście całego państwa. Takie podejście prezentuje Stanisław Śladkowski, który przez bezpieczeństwo ekologiczne rozumie: *umowny system jednostek i instytucji wykonawczych połączonych jednolitym celem, zbiorami zadań itp., którego funkcjonowanie powinno przynieść pożądane efekty w wypadku różnorodnych zagrożeń bez względu na to czy będą to zagrożenia pokoju, czy okresu wojny*. Źródło: Stanisław Śladkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*. AON, Warszawa 2004.

ności społeczno-gospodarczej społeczeństwa, w tym procesy wytwarzania dóbr, transport czy też działalność przemysłu.

Przyjmijmy, że bezpieczeństwo ekologiczne to taki stan współzależności systemu gospodarczego państwa i środowiska, w którym procesy działalności społeczno-gospodarczej społeczeństwa (procesy wytwarzania dóbr, transport, czy też działalność przemysłu) nie powodują degradacji środowiska. Istotą bezpieczeństwa ekologicznego państwa jest zatem takie stymulowanie procesami rozwoju kraju, aby w jak najmniejszym stopniu zagrażały one środowisku i jego zasobom naturalnym, przez co wszystkim obywatelom zapewnione powinny być warunki do stabilnego rozwoju i funkcjonowania w zdrowym środowisku.

W przypadku tej płaszczyzny bezpieczeństwa, trzeba mieć świadomość transgranicznego charakteru wielu zjawisk związanych z bezpieczeństwem ekologicznym<sup>76</sup>. Na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat podpisano szereg międzynarodowych porozumień i umów ograniczających występowanie tych niekorzystnych zjawisk<sup>77</sup>.

Związanie się Polski szeregiem międzynarodowych i dwustronnych porozumień i umów nadaje bezpieczeństwu ekologicznemu wymiar zewnętrzny i w ten sposób niewątpliwie wpływa pozytywnie na poprawę tego bezpieczeństwa, bowiem Polska współpracuje z innymi krajami w ramach porozumień i konwencji międzynarodowych, w tym także w ramach UE<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Wiele niekorzystnych zjawisk i zagrożeń środowiska, w tym katastrof naturalnych ma charakter regionalny – dotyczą równocześnie szeregu regionów i państw (np. globalne zmiany klimatu, w tym huragany i tajfuny, powodzie i susze czy występowanie zjawiska tzw. „dziury ozonowej” itp.). Skala występowania tych zjawisk wymaga współpracy międzynarodowej zwłaszcza w zakresie ich prognozowania, monitorowania i przekazywania danych, co rodzi szereg poważnych konsekwencji politycznych, społecznych oraz ekonomicznych.

<sup>77</sup> Wymienić tu można chociażby ramową konwencję ONZ w sprawie klimatu, konwencję genewską w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości, konwencję wiedeńską w sprawie ochrony warstwy ozonowej czy konwencję ONZ z Aarhus w sprawie społecznego dostępu do informacji, podejmowania decyzji i sądownictwa w ochronie środowiska.

<sup>78</sup> Artykuły 11 i 191-193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowią, że UE jest uprawniona do działania we wszystkich obszarach polityki w dziedzinie środowiska, takich jak zanieczyszczenie powietrza i wody, gospodarowanie odpadami i zmiana klimatu. Zakres tych działań wyznacza zasada pomocniczości oraz wymóg uzyskania jednomyślności w Radzie, w takich sprawach jak kwestie budżetowe, zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi, użytkowanie gruntów, zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi, wybór źródeł energii oraz struktura dostaw energii. Źródło: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/71/polityka-ochrony-srodowiska-ogolne-zasady-i-podstawowe-ramy>, dostęp 15.08.2022 r.

Pomimo iż na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat obserwujemy stałą poprawę stanu środowiska, to nadal głównymi wyzwaniami w tym zakresie są m.in.:

- zapewnienie dobrego stanu ilościowego i jakościowego wód w Polsce,
- efektywna ochrona przed powodzią i skutkami suszy;
- efektywna gospodarka kopalini i zasobów surowcowych.

Zagrożenia związane z kurczeniem się zasobów wody pitnej są problemem wielu państw świata. Według szacunków Światowej Organizacji Zdrowia zanieczyszczenia wody są przyczyną wielu poważnych chorób, w tym ok. 25% hospitalizowanych osób choruje wskutek kontaktu z bakteriami znajdującymi się w zanieczyszczonej wodzie. Zjawisko to jest o tyle istotne, że ok. 60% wszystkich zgonów wśród dzieci powodują choroby będące następstwem kontaktu z brudną wodą. Niestety zanieczyszczenia chemiczne zatrują także glebę. Od zakończenia II wojny światowej, globalne roczne zużycie pestycydów wzrosło aż 50-krotnie (z 50 mln kg rocznie do ok. 2500 mln kg)<sup>79</sup>.

Również w Polsce deficyt wody wynika nie z braku wody w ogóle, a raczej z braku wody o odpowiedniej jakości<sup>80</sup>. Z drugiej strony, istotnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa są powodzie, które w ostatnich latach dobitnie unaocznily i potwierdziły konieczność utrzymania w należytym stanie technicznym urządzeń wodnych spełniających funkcje przeciwpowodziowe.

Odpowiednie kształtowanie zasobów wodnych oraz ochrona przed powodzią i skutkami suszy, z jednej strony mają chronić przed niszczącym działaniem wody (ochrona życia i mienia ludzi czy infrastruktury), a z drugiej strony dostarczać wodę w odpowiedniej ilości i o odpowiedniej jakości. Bez tych działań niemożliwy jest zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Polska od kilku lat wprowadza nowy system zarządzania zasobami wodnymi. Ma on na celu zmianę podejścia do gospodarowania wodami i stworzenie systemu uwzględniającego integrację działań w sferze gospodarki wodnej z takimi dziedzinami jak rolnictwo, ochrona przyrody, planowanie przestrzenne, energetyka, transport, gospodarka komunalna oraz

---

<sup>79</sup> Łukasz Kaniewski, *Woda i powietrze niosą ludziom śmierć*. „Rzeczpospolita” Nr 190 (7787) z dnia 16 sierpnia 2007 r.

<sup>80</sup> Polska, wypełniając zobowiązania przyjęte w negocjacjach z UE w sprawie realizacji wymagań dotyczących oczyszczania ścieków komunalnych, przygotowała Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych, który jest jednym z narzędzi realizacji postanowień ujętych w tzw. Ramowej Dyrektywie Wodnej. Powoli przyczynia się to do poprawy stanu jakościowego rzek w Polsce, ale ostatnie zanieczyszczenie Odry i masowe śnięcie ryb musi budzić niepokoje w tej sprawie.

zaangażowanie społeczeństwa. Rozwijanie współpracy pomiędzy wszystkimi stronami zaangażowanymi w problematykę gospodarki wodnej, będzie stanowiło w nadchodzących latach podstawę polityki bezpieczeństwa.

Ponadto podkreślić należy, że utrzymanie priorytetów ochrony środowiska naszego kraju winno zostać skorelowane z zagospodarowaniem przestrzennym kraju, rozwojem infrastruktury transportowej, energetycznej i wydobywaniem kopaliny, a także wyznaczaniem i ochroną już istniejących obszarów Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000<sup>81</sup>.

W powyższym kontekście wydaje się konieczne współdziałanie wielu organów administracji publicznej, w celu zdobycia wiedzy o krajowych zasobach różnorodności przyrodniczej oraz przekazania jej jak najszerszym kręgom społecznym, tak by w drodze publicznej debaty uzyskać społeczny konsensus co do takiego wariantu rozwoju kraju, który umożliwi korzystanie z zasobów przyrodniczych nie degradując środowiska naturalnego.

### **Podsumowanie**

Rozwój cywilizacyjny i społeczny sprawia, że ujawniają się wciąż nowe elementy składowe bezpieczeństwa państwa. Po transformacji ustrojowo-gospodarczej Polski, do tradycyjnych rodzajów bezpieczeństwa politycznego oraz bezpieczeństwa militarnego dołączyły również inne rodzaje bezpieczeństwa, w tym m.in.: bezpieczeństwo polityczne, militarne, publiczne, ekonomiczne, społeczne czy ekologiczne.

Charakterystyka procesu bezpieczeństwa państwa pozwala wskazać zaledwie kilka istotnych płaszczyzn przedmiotowych tegoż bezpieczeństwa. Przy czym podkreślić należy, że bezpieczeństwo militarne i polityczne stanowi fundament polityki bezpieczeństwa państwa (warunkującej przetrwanie narodu w trwałych i nienaruszalnych granicach Polski), natomiast pozostałe wymiary bezpieczeństwa stanowią raczej wyraz skuteczności realizacji polityki państwa nakierowanej na stworzenie warunków do stabilnego rozwoju. Jednakże wszystkie te wymiary są ze sobą ściśle powiązane w ramach procesu zapewniania bezpieczeństwa narodu, one wręcz „zachodzą na siebie” i wymagają współpracy wielu podmiotów w zwalczaniu wspólnych wieloaspektowych zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

---

<sup>81</sup> Sieć obszarów chronionych NATURA 2000 może w pewnym zakresie utrudnić rozwój gospodarczy Polski. Dobitym tego przykładem jest zablokowanie przez Komisję Europejską pierwotnego przebiegu obwodnicy Augustowa przez Obszar Chronionego Krajobrazu Dolina Rospudy.

Na zakończenie chciałbym podkreślić, że w procesie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom państwa bardzo istotną sprawą jest szeroki proces edukacyjny na rzecz zmiany wrażliwości społeczeństwa w zakresie właściwego pojmowania bezpieczeństwa państwa w poszczególnych jego płaszczyznach.

## **Bibliografia**

### Literatura

1. Adamczyk A., Sakson A., Trosiak C. (red.), *Europejskie i polskie doświadczenia z etnicznością i migracjami w XXI wieku*. Wydawnictwo FNCE, Poznań 2018.
2. Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Wydawca Harvester Wheatsheaf, Universteit Michigan, East Lansing 1991.
3. Chmaj M., Żmigrodzki M., *Wprowadzenie do teorii polityki*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001.
4. Frei D., *Sicherheit. Grundfragen der Weltpolitik*. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1977.
5. Freitag-Mika E., Kołodziejak Z., Putkiewicz W., *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*. Politechnika Radomska, Radom 1996.
6. Heywood A., *Politologia*. Wydawnictwo PWN, Warszawa 2006.
7. Jellinek G., *Ogólna nauka o państwie*. Wydawnictwo F. Hoesicka, Warszawa 1921.
8. Kaniewski Ł., *Woda i powietrze niosą ludziom śmierć*. „Rzeczpospolita” Nr 190 (7787) z dnia 16 sierpnia 2007 r.
9. Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*. Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
10. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*. Zeszyt Problemy nr 1(61)2010, Wydawnictwo Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
11. Kotowska I. E., *Zmiany demograficzne w Polsce – jakie wyzwania rozwojowe przyniosą?* Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021.
12. Kulisz M. Z., *Analiza bezpieczeństwa państwa na płaszczyźnie przedmiotowej*. Zakład Wydawnictw Statystycznych, Radom 2008.
13. Kulisz M. Z., *Zagrożenia determinantem bezpieczeństwa – rozważania terminologiczne*, [w:] M. Z. Kulisz (red. nauk.), *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Współczesne zagrożenia*. Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie, Nysa 2018.

14. Kulisz M. Z. *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem Rzeczypospolitej Polskiej. Rozprawa habilitacyjna*. Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, dodatek do Zeszytów Naukowych, Warszawa 2011.
15. Lisiecki M., *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*. Wydawnictwo KUL, Lublin 2009.
16. Loranty K., *Bezpieczeństwo społeczne Rzeczypospolitej Polskiej*. Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2004.
17. Lubicz Miszewski M. (red.), *Imigranci z Ukrainy w Polsce uwarunkowania społeczno-kulturowe i wyzwania dla bezpieczeństwa*. Wydawnictwo Akademii Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki, Wrocław 2020.
18. Oniszczyk J. (red.), *Współczesne państwo w teorii i praktyce: wybrane elementy*. Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2008.
19. Petrażycki L., *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, t. 1. PWN, Warszawa 1959.
20. Sokół W., Żmigrodzki M. (red.), *Encyklopedia politologii*, t. I, *Teoria polityki*. Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków 1999.
21. Stachowiak Z., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, [w:] W. Stankiewicz (red.) *Ekonomia obrony*. Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1994.
22. Stańczyk J., *Przeobrażenia międzynarodowego układu sił w Europie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Analiza uwarunkowań i mechanizmów w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego*. Instytut Studiów Politycznych PAN, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1999.
23. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*. Instytut Studiów Politycznych PAN. Warszawa 1996.
24. Śladkowski S., *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*. AON, Warszawa 2004.

#### Akty prawne

25. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dziennik PL Urzędowy Unii Europejskiej C 326/47).
26. Decyzja Wykonawcza Rady z 4 marca 2022 roku stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (COM(2022) 91\_final, 2022/0069 (NLE)).
27. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. 2021 poz. 195).
28. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558 z późn. zm.).
29. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. 2015 poz. 478 z późn. zm.).

30. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. *o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych* (Dz.U. 2016 poz. 961).
31. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (t.j. Dz.U. 2020 poz. 1845).
32. Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 28 marca 2018 r. *w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych* (Dz.U. 2018 poz. 753).
33. Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 r. *w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych* (poz. 2489).
34. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (poz. 1758).
35. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 21 grudnia 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (poz. 2316).
36. Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2012 r. *w sprawie warunków i sposobu przygotowania oraz wykorzystania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa oraz właściwości organów w tych sprawach* (Dz.U. 2012 poz. 741).

#### Netografia

37. <https://300gospodarka.pl/news/uchodzczy-z-ukrainy-w-polsce-liczba>, dostęp 22.09.2022 r.
38. <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/polska-sprowadza-dzis-wiecej-wegla-z-rosji-niz-za-po-sprawdzamy/>, dostęp 22.08.2022 r.
39. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32022D0382>, dostęp 15.08.2022 r.
40. <https://oko.press/wegiel-z-rosji-w-polsce/>, dostęp 20.08.2022 r.
41. <https://plus.dziennikzachodni.pl/andrzej-duda-na-cop24-w-katowicach-mamy-wegla-jeszcze-na-200-lat-czy-rzeczywiscie-tak-jest/ar/c3-13731578>, dostęp 15.08.2022 r.
42. <https://politykazdrowotna.com/artykul/ile-kosztowala-budowa-szpitali-tymczasowych-w-polsce/828059>, dostęp 15.03.2022 r.
43. <https://rownosc.eu/mniejszosc-z-mniejszoscia-ukraincy-w-polsce/>, dostęp 20.09.2022 r.
44. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2022,4,1.html>, dostęp 15.08.2022 r.

45. <https://tech.wp.pl/europa-swoje-my-swoje-polska-czarnym-punktem-wszystko-przez-wegiel-6385817690842753a>, dostęp 29.05.2022 r.
46. <https://www.cire.pl/artykuly/o-tym-sie-mowi/trzy-scenariusze-przyszlosci-sektora-energetycznego-w-polsce>, dostęp 21.09.2022 r.
47. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/71/polityka-ochrony-srodowiska-ogolne-zasady-i-podstawowe-ramy>, dostęp 15.08.2022 r.
48. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/71/polityka-ochrony-srodowiska-ogolne-zasady-i-podstawowe-ramy>, dostęp 15.08.2022 r.
49. <https://www.gov.pl/web/mswia/iv-edycja-rzadowego-programu-razem-bezpieczniej-im-wladyslawa-stasiaka>, dostęp 10.09.2022 r.
50. <https://www.money.pl/gielda/uwolnic-sie-od-rosji-po-gaz-i-rope-powinnismy-siegnac-do-nieoczywistych-kierunkow-6752463261628928a.html>, dostęp 20.09.2022 r.
51. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/akt-bezprawia-legislacyjnego-rpo-o-rozporzadzeniu-21-grudnia>, dostęp 23.12.2020 r.
52. <https://wysokienapiecie.pl/73729-ile-wegla-moze-zabraknac-policzyalismy/>, dostęp 18.08.2022 r.
53. *Internetowy słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl>, dostęp 10.06.2022 r.

## INTERNAL SECURITY OF THE STATE IN SELECTED DIMENSIONS

### Abstract

The transformation of the Polish economy and order at the end of the 20th century has led to the addition of traditional forms of political and military security to other types of security, including public, economic, social and environmental security. In this context, the main objective of this Article is to analyse the process of ensuring State security at the relevant level. Particular attention was paid to the dimension of the internal functioning of the State. This objective was achieved by identifying various safety features and using test methods such as analytical-critical literature study, problem analysis, identification analysis, diagnosis, synthesis, generalization. This has shown that the process of ensuring the security of citizens in the internal sphere of the State is extraordinarily complex. All levels of security are closely interlinked in the fight against modern, multilayered threats.

### Key words

state security, national security, levels of state security





**dr hab. inż. Marek Zbigniew KULISZ, prof. ucz.**

W 1985 r. ukończył Wojskową Akademię Techniczną. W 1996 r. obronił rozprawę doktorską w Akademii Obrony Narodowej. W latach 1997-2012 łączył pracę w centralnych organach administracji rządowej z pracą naukowo-dydaktyczną na kilku uczelniach wyższych. W 2012 r. uzyskał w Akademii Obrony Narodowej tytuł dr hab. nauk o bezpieczeństwie. Od 1 października 2014 r. pracownik Instytutu Bezpieczeństwa Wewnętrznego PWSZ w Nysie, potem Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie, a obecnie dziekan Wydziału Nauk Społecznych Państwowej Akademii Nauk Stosowanych w Nysie.

Specjalizuje się w problematyce zarządzania bezpieczeństwem państwa. Jest autorem kilku monografii oraz wielu artykułów z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, zarówno w układzie przedmiotowym, jak i podmiotowym.

## DEFINIOWANIE BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO PAŃSTWA

### Streszczenie

Jakkolwiek bezpieczeństwo wewnętrzne państwa doczekało się już wielu badań i jest przedmiotem licznych publikacji naukowych, to jednak jego definiowanie nastrocza wciąż dużo problemów. Celem tego artykułu było zaprezentowanie podstaw wyodrębnienia kategorii bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz podstawowych trudności związanych z jego definiowaniem. Autor wyjaśnił dychotomiczny podział na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne w kontekście funkcjonowania państwa. Zaprezentował ewolucję pojmowania bezpieczeństwa wewnętrznego od jego ujęcia wąskiego po szerokie, współcześnie rozpowszechnione, wyjaśniając redefinicję bezpieczeństwa po „zimnej wojnie”. Pokazane to zostało na tle dokonań tzw. kopenhaskiej szkoły bezpieczeństwa, a także w kontekście przyjętego w ONZ raportu Human Development Report. Autor wskazał na przesunięcie akcentów w rozumieniu bezpieczeństwa wewnętrznego z państwa, jako podmiotu bezpieczeństwa, na człowieka. Zwrócił uwagę na transsektorowość współczesnych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa i człowieka. Przedstawił najważniejsze problemy związane z definiowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, odnosząc je m.in. do konsekwencji dychotomicznego podziału bezpieczeństwa państwa, a także skonfrontował wąski i szeroki sposób rozumienia badanej kategorii teoretycznej. Usystematyzował najważniejsze sposoby definiowania bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Zwrócił uwagę na precyzję sformułowań, niezbędną nie tylko w publikacjach naukowych, lecz także w przepisach prawa, polityce i mediach. Ponadto, zarysował najważniejsze obecnie tendencje w interpretowaniu istoty bezpieczeństwa wewnętrznego, mające związek z procesami globalizacji.

### Słowa kluczowe

bezpieczeństwo wewnętrzne, państwo, studia nad bezpieczeństwem, definiowanie bezpieczeństwa

### Wstęp

Problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego państwa doczekała się już bardzo wielu opracowań naukowych w kraju i za granicą. Jest ponadto obecna w szerokim dyskursie medialnym, a także – co znamienne z punktu widzenia funkcjonowania państwa – jest przedmiotem polityki i uregulowań

prawnych. Z tych względów (zarówno teoretycznych, jak też praktycznych) uściślenia wymaga sposób rozumienia bezpieczeństwa wewnętrznego.

Jak w przypadku każdego pojęcia, mamy prawo do subiektywnego określania jego znaczenia. Jednak, jeśli przyjąć, że „bezpieczeństwo wewnętrzne” stanowić miałyby termin (a te są elementem prawodawstwa), nie może być rozbieżności związanych z jego rozumieniem.

Definiowanie stanowi złożoną praktykę, wymagającą uzgodnień i przekonywania, by w rezultacie raczej dłuższego niż krótszego procesu dokonać przyjęcia rozumienia danego terminu na użytek praktyki społecznej<sup>1</sup>. Definicja powinna być przede wszystkim zrozumiała, by mogła zyskać akceptację. O to zazwyczaj trudno, gdy różni autorzy starają się zbyt bardzo teoretyzować naukowo. Także w domenie ustawodawstwa zauważamy raczej tendencję do komplikowania niż upraszczania rozwiązań prawnych. Media działają z kolei odwrotnie. Politycy natomiast stosują własne taktyki i strategie, by przede wszystkim wykazać się elokwencją i realizować cele polityczne.

W konsekwencji bezpieczeństwo wewnętrzne pozostaje sformułowaniem, które jest interpretowane w bardzo różny sposób. Z punktu widzenia interesów państwa, w tym bezpieczeństwa narodowego, należy wskazać na potrzebę jego doprecyzowania, a więc uściślenia – przede wszystkim w porządku prawnym. Cechą podejścia naukowego prawdopodobnie nadal pozostanie traktowanie tych słów jako pojęcia. A te, jak wiadomo, każdy może po swojemu interpretować, mając takie czy inne pojęcie o danej kategorii teoretycznej.

Celem tego artykułu jest zaprezentowanie podstaw wyodrębnienia kategorii bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz podstawowych trudności związanych z jego definiowaniem. Artykuł ma charakter przeglądowy i napisany został z wykorzystaniem ogólnoteoretycznych metod naukowych, takich jak analiza, synteza, definiowanie i wnioskowanie. Prezentuje przedmiotową problematykę z wykorzystaniem krajowej literatury i źródeł, lecz na tle dorobku zagranicznego w tym temacie. Autor nie pretenduje do roli jej szczególnego znawcy, poddając tym samym przedstawione treści pod krytykę czytelników, która miałaby twórczy wkład w lepsze poznanie oraz uświadomienie sobie tych trudnych kwestii.

### **Podstawy wyodrębnienia**

Pojęcie „bezpieczeństwo wewnętrzne państwa” jest powszechnie używane w nauce oraz praktyce życia społecznego, a więc w polityce, ad-

---

<sup>1</sup> Szerzej: J. Stańczyk, *Formułowanie kategorii pojęciowej bezpieczeństwa*. Wydawnictwo FNCE, Poznań 2017.

ministracji, prawie i nawet w języku potocznym<sup>2</sup>. Pomimo wielu badań, publikacji i debat na ten temat kwestia pojmowania bezpieczeństwa wewnętrznego nastrocza jednak wciąż wielu trudności. Podstawą wyodrębnienia tego rodzaju bezpieczeństwa jest dychotomiczny<sup>3</sup> podział na dwie sfery funkcjonowania państwa: wewnętrzną i zewnętrzną. Znajdujemy tego wyraz w aktach prawnych, m.in. w Konstytucji RP, w sformułowaniach dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego<sup>4</sup>. Także w naukach o bezpieczeństwie podział na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne stanowi podstawową klasyfikację odnoszoną do bezpieczeństwa państwa.

Pośród różnych kryteriów klasyfikowania rodzajów bezpieczeństwa<sup>5</sup> nadrzędną rolę pełni kryterium podmiotowe. Jest to kryterium pierwotne rozróżniania rodzajów bezpieczeństwa, którymi w tym przypadku są zasadniczo: bezpieczeństwo jednostki ludzkiej, bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo międzynarodowe<sup>6</sup>. Znaczenie tego kryterium wynika z faktu, że bezpieczeństwa nie powinno się rozpatrywać w jakiś abstrakcyjny sposób w oderwaniu od konkretnego podmiotu. Ponieważ bezpieczeństwo narodowe często jest utożsamiane z bezpieczeństwem państwa<sup>7</sup>, to właśnie sfery jego funkcjonowania – wewnętrzna i zewnętrzna – stanowią o rozpatrywanym podziale dychotomicznym bezpieczeństwa.

---

<sup>2</sup> Szerzej: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. R. Szpor. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1994; *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009; *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009.

<sup>3</sup> Dychotomia jest najprostszym schematem klasyfikacyjnym, który stanowi prosty podział obiektów na dwie klasy: na klasę obiektów posiadającą jakąś cechę i klasę nieposiadającą tej cechy. P. Gawrysiak, *Klasyfikacja: narzędzie zarządzania i wyszukiwania informacji*. MOST Press, Warszawa 2009.

<sup>4</sup> Art. 135 Konstytucji zawiera zapis o Radzie Bezpieczeństwa Narodowego jako organie doradczym Prezydenta w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Natomiast art. 146 ust. 4 pkt 7 stanowi, że Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm).

<sup>5</sup> Szerzej: W. Śmiałek, *Sektorowy wymiar bezpieczeństwa*, [w:] *Konteksty bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego – jedność w różnorodności*, red. nauk. M. Kubiak, M. Marcinkowski. Wyd. Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2021, s. 153-178.

<sup>6</sup> J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996, s. 15-48.

<sup>7</sup> Szerzej na temat rozróżniania obu rodzajów bezpieczeństwa: M.Z. Kulisz, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem Rzeczypospolitej Polskiej*. Akademia Obrony Narodowej, dodatek do Zeszytów Naukowych, Warszawa 2011, s. 34-45.

A zatem, w podmiotowo rozpatrywanym bezpieczeństwie jego rodzaj w postaci bezpieczeństwa wewnętrznego jest przypisywany państwu. Jednym z atrybutów państwa, instytucji powołanej przez ludność, jest terytorium<sup>8</sup>. I właśnie na podstawie terytorium klasycznie dokonano rozróżnienia na wewnętrzną i zewnętrzną sferę funkcjonowania państwa, co znalazło przełożenie na jego odmienne funkcje, cele i zadania w tych sferach, a w odniesieniu do bezpieczeństwa pozwoliło rozpatrywać konteksty wewnętrznych i zewnętrznych wyzwań, zagrożeń, jak również szans. Należy w tym kontekście też przypomnieć, że przez większość czasu poświęconego badanom bezpieczeństwa to właśnie państwo, jako najbardziej zinstytucjonalizowana forma społeczna, było podstawową kategorią teoretyczną tych rozważań. Z funkcjonowaniem państwa związana jest polityka, w tym polityka bezpieczeństwa, która także realizowana jest we wskazanych dwóch sferach – wewnętrznej i zewnętrznej<sup>9</sup>. Odmienność obu sfer środowiska bezpieczeństwa państwa (wewnętrznej i zewnętrznej), związana często z odmiennym charakterem wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa, była więc przesłanką omawianego podziału dychotomicznego<sup>10</sup>.

Warto w tym kontekście przywołać opinię Marka Z. Kulisza, otóż: „[...] chcąc wyłonić płaszczyznę bezpieczeństwa wewnętrznego, musimy za kryterium podziału owego zjawiska przyjąć kierunek oddziaływania zagrożenia lub kierunek działania podmiotu zmierzający do eliminacji owego zagrożenia. Wówczas dopiero, z punktu widzenia funkcjonowania (działa-

<sup>8</sup> Według klasycznej definicji państwa, opracowanej przez niemieckiego prawnika Georga Jellinka, państwo stanowi organizację osiadłego na określonym terytorium narodu, wyposażoną w bezpośrednią władzę zwierzchnią. Trójelementową konstrukcję państwa stanowią: suwerenna władza, ludność i terytorium. J. Kostrubiec, *Próba współczesnej interpretacji klasycznej definicji państwa Georga Jellinka*, [w:] *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, pod red. M. Maciejewskiego, M. Marszałka. Wrocław 2002, s. 375-382.

<sup>9</sup> A. Dawidczyk, R.B. Kuc, Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*. Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 104.

<sup>10</sup> Z. Skwarek, *Zarys teorii systemów bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, w: *Zarys teorii bezpieczeństwa państwa*, red. J. Gryz. Wyd. AON, Warszawa 2016, s. 140; Z. Ścibiorek, *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Teoretyczne i metodologiczne podstawy problemów z zakresu bezpieczeństwa*, red. Z. Ścibiorek, Z. Zamiar. Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2016, s. 218. Por.: J. Stańczyk, *Środowisko bezpieczeństwa państwa w ujęciu międzynarodowym*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2018, vol. 12, nr 2, s. 11-24.

nia w sferze wewnętrznej i zewnętrznej) danego podmiotu, możemy jego bezpieczeństwo podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne”<sup>11</sup>.

Zdaniem Stanisława Sulowskiego pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego niekiedy wywoływało skojarzenia pejoratywne, gdyż prawie do końca „zimnej wojny” miało kontekst ideologiczny. Wiązane było bowiem ze zwalczaniem wrogów wewnętrznych, najczęściej inspirowanych z zewnątrz, a rozumienie takie rozpowszechnione było zarówno na wschodzie, jak i zachodzie ówczesnego podziału bipolarnego świata. Było to wynikiem tradycyjnego pojmowania bezpieczeństwa, którego podmiotu upatrywano w państwie. Oznaczało więc ono przede wszystkim ochronę państwa i jego ustroju politycznego, a zagrożenia postrzegano jako zewnętrzne, jak właśnie dywersja ideologiczna<sup>12</sup>.

Redefinicję kategorii bezpieczeństwa wewnętrznego możemy wiązać z przyjęciem tzw. poszerzonej agendy studiów nad bezpieczeństwem (ang. *security studies*), zapoczątkowanej w konsekwencji wygaśnięcia „zimnej wojny”. Wcześniej dominowało wąskie rozumienie bezpieczeństwa, skoncentrowane niemal wyłącznie na państwie i jego funkcji zewnętrznej w zakresie bezpieczeństwa, a więc na obronie przed agresją zbrojną, co jest charakterystyczne dla porządku międzynarodowego określonego mianem systemu westfalskiego<sup>13</sup>. To tradycyjne, jak dziś określamy, pojmowanie bezpieczeństwa dominowało przez kilka stuleci i dopiero uznanie w pewnym zakresie w XX w. podmiotowości prawnomiędzynarodowej organizacji międzynarodowych zaczęło zmieniać tę sytuację<sup>14</sup>. Dopiero jednak kres „zimnej wojny” przyniósł znaczącą redefinicję bezpieczeństwa, z uwagi na nowe rodzaje postrzeganych wyzwań i zagrożeń. Przywołać należy w tym

---

<sup>11</sup> M.Z. Kulisz, *Od bezpieczeństwa do bezpieczeństwa wewnętrznego – tam i z powrotem. Dylematy badacza*, [w:] *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W poszukiwaniu tożsamości determinantów bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. naukowy M.Z. Kulisz. Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie, Nysa 2020, s. 30-31.

<sup>12</sup> S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2009, nr 1, s. 11.

<sup>13</sup> Pokój westfalski (1648 r.), kończący wojnę trzydziestoletnią, ustanowił nowy ład w stosunkach międzynarodowych, zwany porządkiem westfalskim. System westfalski zakładał, że jedynymi podmiotami prawa międzynarodowego są suwerenne państwa narodowe, a tym samym bezpieczeństwo było ograniczone do państwa, jako podmiotu działań i przedmiotu ochrony oraz do jego wojskowego wymiaru. M. Pietraś, *Bezpieczeństwo państwa w późnowestfalskim środowisku międzynarodowym*, [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. S. Dębski, B. Górka-Winter. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 162-163.

<sup>14</sup> Por. *Wystąpienie prof. dr. hab. Adama Daniela Rotfelda, Ministra Spraw Zagranicznych RP. Działać czy nie działać w obliczu zagrożeń praw człowieka?* <[http://www.msz.gov.pl/files/file\\_library/29/solidarnosc\\_11554.html](http://www.msz.gov.pl/files/file_library/29/solidarnosc_11554.html)>, dostęp: 22.09.2022 r.

kontekście dokonania tzw. kopenhaskiej szkoły bezpieczeństwa, której mianem określa się badaczy skupionych wokół Copenhagen Peace Research Institute (COPRI). To w jej ramach w latach 90. XX w. wykształciło się szerokie (kompleksowe) ujęcie problematyki bezpieczeństwa, uwzględniające nie tylko aspekty militarne, lecz także pozamilitarne. W ramach tego szerokiego rozumienia bezpieczeństwa wyodrębniono pięć jego zasadniczych sektorów (dziedzin): wojskowy, polityczny, ekonomiczny, społeczny i ekologiczny<sup>15</sup>. Jednocześnie wskazano na znaczenie bezpieczeństwa człowieka, co było znaczącym odejściem od dotychczasowego tradycyjnego prymatu państwa narodowego jako zasadniczego podmiotu bezpieczeństwa.

W kontekście wskazanego poszerzenia zakresu rozumienia bezpieczeństwa warto także nawiązać do raportu Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Development Program, UNDP) z 1994 r.<sup>16</sup> Wyliczono w nim siedem wymiarów bezpieczeństwa: ekonomiczne, żywnościowe, zdrowotne, ekologiczne, osobiste (fizyczne), społeczne i polityczne. W gruncie rzeczy odnoszą się one w bezpośredni sposób do bezpieczeństwa człowieka, co stało się podstawą wyodrębnienia koncepcji *human security*, jako paradygmatu nastawionego na badanie bezpieczeństwa z punktu widzenia potrzeb człowieka. W raporcie dokonano także zestawienia sześciu kategorii zagrożeń globalnych dla bezpieczeństwa całej ludzkości, za które uznano: niekontrolowany przyrost demograficzny, nierówny poziom rozwoju gospodarczego, nadmierne migracje, degradację środowiska naturalnego, produkcję i handel narkotykami oraz międzynarodowy terroryzm. Jak wiemy, zarówno w propozycjach szkoły kopenhaskiej, jak też w przywołanym raporcie *Human Development Report* poszerzone rozumienie bezpieczeństwa odnosi się w przeważającym stopniu właśnie do kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego. I tak, „[...] koncepcja *human security* definiuje bezpieczeństwo wewnętrzne jako zagwarantowanie praw oraz zapewnienie porządku publicznego, w celu osiągnięcia bezpieczeństwa jednostki i jej środowiska (rodzina, szkoła, praca etc.)”<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security. A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers, Boulder-London 1998. Współcześnie do tych dziedzin dodaje się też coraz częściej sektory informatyczny i informacyjny, które można też określić mianem technologicznego. T. Kęsoń, *Stare i nowe trendy w teorii bezpieczeństwa*, „SAFETY & FIRE TECHNOLOGY”, 2020, vol. 55, issue 1, s. 84.

<sup>16</sup> United Nations Development Program, *Human Development Report 1994*. New York 1994.

<sup>17</sup> K.P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security)*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia...*, s. 77-78. Por.: B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security. A new framework...*, s. 182.

Przyjmuje się, że to właśnie odejście od tradycyjnie rozumianego bezpieczeństwa (państwowo centrycznego i skupionego w głównej mierze na sprawach wojskowych) stało się zasadniczym impulsem do zainteresowania problemami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa<sup>18</sup>. Jego zakres odpowiada bowiem pozawojskowym dziedzinom bezpieczeństwa, a w dodatku odnosi się nie tylko do instytucji państwa, lecz także do człowieka funkcjonującego w społeczeństwie. Co znaczące, uznano wówczas, że źródłem zagrożeń mogą być nie tylko państwa względem siebie, lecz także różnego rodzaju podmioty pozapaństwowe, a także państwo względem swoich obywateli. Tym samym, zagrożenia mogą mieć również charakter wewnętrzny. Przyjęcie takiego stanowiska spowodowało, że bezpieczeństwo wewnętrzne zostało uznane za ważny i zarazem konieczny element bezpieczeństwa narodowego. Jak wówczas zauważono, dla wielu państw to właśnie bezpieczeństwo wewnętrzne będzie głównym polem zainteresowania w ramach ich polityki bezpieczeństwa, z uwagi na brak poważniejszych zagrożeń zewnętrznych<sup>19</sup>.

Nowoczesne ujęcie bezpieczeństwa wewnętrznego związane jest także z przekonaniem o konieczności stosowania podejścia zintegrowanego w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. W sytuacji transsektorowości zagrożeń, kiedy dochodzić może do ich synergii, wymagane są podejścia systemowe. Podobnie jak w teorii szukamy rozwiązań kwestii bezpieczeństwa w interdyscyplinarności czy nawet transdyscyplinarności, tak w praktyce polityki bezpieczeństwa pożądane są właśnie działania zintegrowane, koordynujące wykonywanie zadań przez wiele instytucji państwa. Stanowi to w pewien sposób o zrywaniu z wcześniejszym wyodrębnianiem sektorów bezpieczeństwa na rzecz ujęć transsektorowych. Znalazło to odzwierciedlenie również w *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, gdzie bezpieczeństwo wewnętrzne państwa definiuje się jako: „transsektorowy obszar bezpieczeństwa, którego treść (cele, warunki, sposoby i środki) odnosi się do środowiska wewnętrznego (wnętrza) państwa”<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Jak bowiem dostrzeżono, dotychczasowy państwowocentryczny, czyli „[...] tradycyjny paradygmat bezpieczeństwa zaniedbuje zagrożenia wewnętrzne, które wyrastają z różnicy między interesami w dziedzinie bezpieczeństwa obieranymi przez państwa i tymi, które obiera sobie populacja”. Ch.W. Hughes, *Japan's economic power and security: Japan and North Korea*. University of Warwick, Routledge (Sheffield Centre for Japanese Studies/Routledge Series), London-New York 1999, s. 10.

<sup>19</sup> P. Hough, *Who's Securing Whom? The Need for International Relations to Embrace Human Security*, „Stair”, 2005, vol. 1, no. 2, s. 73.

<sup>20</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.



Powszechnie zauważa się, że intensywny wzrost zainteresowania problematyką bezpieczeństwa wewnętrznego państwa nastąpił po znamionym w skutkach ataku terrorystycznym na USA w dniu 11 września 2001 r.

### **Trudności definicyjne**

Jakkolwiek systematycznie, a w ostatnich latach dynamicznie, rozwijane są badania poświęcone kwestiom bezpieczeństwa wewnętrznego, to jednak rozumienie tego pojęcia nie jest wciąż jednoznacznie sprecyzowane. Przejawem tego są wyrażane przekonania, że wciąż łatwiej jest nam opisywać bezpieczeństwo wewnętrzne niż je definiować<sup>21</sup>. Jednocześnie jesteśmy świadkami naturalnej ewolucji w zakresie pojmowania bezpieczeństwa wewnętrznego, wynikającej zarówno ze zmian społecznych na świecie, jak również wzrostu świadomości w zakresie uwarunkowań bezpieczeństwa człowieka i społeczności ludzkich, a w powiązaniu z tym, bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa międzynarodowego. Pewnym problemem związanym z uściśleniem rozumienia pojęcia bezpieczeństwo wewnętrzne jest w związku z tym wciąż poszerzający się jego zakres, który obejmuje dziś co najmniej zapewnienie: bezpieczeństwa ustrojowego, pokoju społecznego, bezpieczeństwa personalnego, bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego<sup>22</sup>.

W przekonaniu Marka Z. Kulisza: „Takie rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego jeszcze długo będzie funkcjonowało w teorii i praktyce. Dlaczego? Otóż w powszechnym przekonaniu wielu obywateli, a co gorsza, w kulturze politycznej naszych przedstawicieli organów władzy wykonawczej, pokutuje podejście do spraw bezpieczeństwa narodu wg działów administracji rządowej, a jest taki dział jak «sprawy wewnętrzne», który obejmuje sprawy:

- ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- ochrony granicy Państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa;
- zarządzania kryzysowego;
- obrony cywilnej;
- ochrony przeciwpożarowej;
- nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym;

---

<sup>21</sup> S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego...*, s. 13.

<sup>22</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w zintegrowanym systemie bezpieczeństwa państwa*, „*Studia Bezpieczeństwa Narodowego*”, 2011, vol. 1, nr 1, s. 311. Por.: M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 40.

- obywatelstwa, ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów, a także rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imion i nazwisk”<sup>23</sup>.

W opinii tego Autora takie podejście odzwierciedla wąskie podejście do procesu zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, pomijające chociażby kwestie ochrony dziedzictwa kulturowego, środowiska naturalnego i zdrowia obywateli. Jednocześnie należy się zgodzić z opinią Marka Z. Kulisza, że: „[...] nie ma w zasadzie obszaru aktywności społecznej, który nie byłby związany z bezpieczeństwem wewnętrznym – stąd wynika konieczność rozwijania strategicznego myślenia o procesie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego, a także twórczego podejścia do systemowego odwzorowania owego procesu”<sup>24</sup>.

Tym samym możemy wskazać na dwa sposoby definiowania bezpieczeństwa państwa: wąski (określany jako negatywny, gdyż jest to ujęcie zawężające bezpieczeństwo wewnętrzne do stan braku zagrożeń dla struktur państwa) oraz szeroki (pozytywny, dominujący współcześnie, odwołujący się w szerszy sposób do potrzeb człowieka, a także uwzględniający aspekt szans)<sup>25</sup>.

Pośród różnych sposobów definiowania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa można wyróżnić w Polsce trzy podejścia. Pierwsze z nich moglibyśmy określić jako ogólne. Odwołuje się ono do określania tego pojęcia jako stanu, w którym zachowane są stabilność i równowaga wewnątrz państwa<sup>26</sup>, jak również proces zabezpieczania wartości i interesów państwa

---

<sup>23</sup> M.Z. Kulisz, *Od bezpieczeństwa do bezpieczeństwa wewnętrznego...*, s. 32. Por.: Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 2017 poz. 888 z późn. zm.).

<sup>24</sup> M.Z. Kulisz, *Systemowe ujęcie bezpieczeństwa wewnętrznego – wybrane zagadnienia*, [w:] *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Służby i formacje bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. naukowy M.Z. Kulisz. Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie, Nysa 2021, s. 59-60.

<sup>25</sup> Por.: A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*. Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon”, 2013, nr 6, s. 71.

<sup>26</sup> A. Dawidczyk, R.B. Kuc, Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 45 i 105; S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w dobie członkostwa w NATO*, [w:] *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, red. W. Fehler, J. Tymanowski. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000, s. 70; W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wyd. Arte, Warszawa 2012, s. 32; M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*. Wydaw. Akademii Podlaskiej, Siedlce 2009, s. 29; J. Symonides, *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, [w:] *Wychowanie dla pokoju*, red. B. Suchodolski. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1984, s. 45.

przed negatywnymi czynnikami zewnętrznymi<sup>27</sup>. Takie rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego możemy określić jako klasyczne, z uwagi na eksponowanie państwa, jako podmiotu bezpieczeństwa. Z uwagi na ogólnikowość stwierdzeń, ten sposób definiowania powoduje pewne trudności: „Po pierwsze, nie określa konkretnego obszaru ochrony wnętrza państwa. Po drugie, jest trudne do zweryfikowania, bowiem nie wskazuje jak należy rozumieć pojęcia stabilność, harmonijność czy równowaga. Po trzecie, biorąc pod uwagę, że bezpieczeństwo wewnętrzne jest nierozdzielnie związane z bezpieczeństwem zewnętrznym, należałoby analogicznie to drugie pojęcie postrzegać jako stan stabilności, harmonijności czy równowagi zewnętrznej”<sup>28</sup>. Drugi sposób rozumienia bezpieczeństwa wewnętrznego skupia się na jego elementach przedmiotowych, takich jak: ustroj (porządek konstytucyjny)<sup>29</sup> i bezpieczeństwo ustrojowe, porządek i spokój wewnętrzny, interesy publiczne społeczeństwa i jednostek<sup>30</sup>, życie i zdrowie obywateli, majątek narodowy, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo powszechne<sup>31</sup>, pokój społeczny, bezpieczeństwo personalne<sup>32</sup>, ochrona urzędów państwowych i przedstawicielstw obcych państw<sup>33</sup>. Tym samym, możemy uznać, że jest to ujęcie nowoczesne, pozimnowojenne, w ramach którego akcentowane są w dużym stopniu potrzeby człowieka, jako podmiotu bezpieczeństwa. Podejście to znalazło odzwierciedlenie m.in. w *Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*<sup>34</sup>, przyjętej w marcu 2010 r. przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych i zatwierdzonej przez Radę Europejską. Trzeci natomiast sposób rozumienia bezpieczeństwa wewnętrznego może być nazwany instytucjonalnym, gdyż odwołuje się do charakterystyki zadań instytucji prawnie odpowiedzialnych w państwie za bezpieczeństwo wewnętrzne, czego wyrazem może być następujące sformułowanie: „przez działania państwa na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego

<sup>27</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*. Wydawnictwo AON, Warszawa 2011, s. 62.

<sup>28</sup> I. Lemiech, *Trudności definicyjne pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w Polsce*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego”, 2021, vol. 20 nr 2, s. 73.

<sup>29</sup> Z. Skwarek, *Zarys teorii systemów...*, s. 138-139; K.A. Wojtaszczyk, *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2009, nr 1, s. 14.

<sup>30</sup> Z. Skwarek, *Zarys teorii...*, s. 139; K. A. Wojtaszczyk, *Istota i dylematy...*, s. 14.

<sup>31</sup> Z. Skwarek, *Zarys teorii...*, s. 142; K. Kozłowska, D. Podleś, B. Wiśniewski, S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*. Wyd. AON, Warszawa 2004, s. 14.

<sup>32</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 32.

<sup>33</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 32; S. Pikulski, *Karnomaterialne i kryminologiczne aspekty bezpieczeństwa państwa*. Wyd. Urzędu Ochrony Państwa, Warszawa 1996, s. 18.

<sup>34</sup> *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*. Bruksela 2010.

należy rozumieć działania podejmowane przez właściwe organy decyzyjne, służące zapewnieniu (za pomocą odpowiednich środków) bezpieczeństwa publicznego, a więc osiągnięciu zamierzonego celu, którym jest utrzymanie spokoju i normalności zachowań w społeczeństwie”<sup>35</sup>. To funkcjonalne ujęcie bezpieczeństwa wewnętrznego jest powiązane z jego wymiarem normatywnym.

W związku z powyższym zestawieniem, jako problem definicyjny zidentyfikować można stosowanie zbitki słownej w sformułowaniu „bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny”, mogącej sugerować jak gdyby równorzędność znaczeniową tych terminów. Sformułowanie to pojawia się m.in. w aktach prawnych. Tymczasem, przyjmując poszerzone rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego, jest ono nie tylko bezpieczeństwem instytucji państwa, lecz również jego obywateli – w dodatku nie tylko w przestrzeni publicznej, lecz także prywatnej<sup>36</sup>. Tym samym, bezpieczeństwo publiczne powinno być traktowane jako część szerszej rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego. W dodatku: „Z politologicznego punktu widzenia pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego jest bardziej przydatne, gdyż nie ograniczamy jego przedmiotu do prawno-policyjnego wymiaru, lecz odnosimy do całości państwa w jego różnych aspektach: politycznym, psychologicznym, społecznym, gospodarczym, kryminalnym, ekologicznym itp.”<sup>37</sup>

Analizując sposoby definiowania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w polskiej literaturze naukowej zauważamy, że większość autorów za podstawową kategorię pozwalającą odróżnić bezpieczeństwo wewnętrzne od bezpieczeństwa zewnętrznego państwa uznaje jeden z głównych elementów konstytuujących państwo, a mianowicie terytorium<sup>38</sup>. Jest ono podstawowym kryterium klasyfikowania wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa, a tym samym specyfiki działań państwa w obu jego sferach: wewnętrznej i zewnętrznej. Przyjmując zaś, jako podstawę wyodrębnienia, dychotomiczny podział bezpieczeństwa państwa na wewnętrzne i zewnętrzne możemy uznać, że problem ze zdefiniowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego wynika też z faktu, że brak jest także ścisłego zdefiniowania pojęcia „bezpie-

---

<sup>35</sup> P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w Unii Europejskiej*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 16-17.

<sup>36</sup> Szczególnym tego przejawem jest proces prywatyzacji bezpieczeństwa wewnętrznego, mający związek z funkcjonowaniem prywatnych firm, które na mocy uzyskanych koncesji realizują np. działania z zakresu ochrony osób i mienia.

<sup>37</sup> S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego...*, s. 13.

<sup>38</sup> M. Piekarski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w latach 1989-2013. Wybrane aspekty*. Wyd. Grupa MEDIUM, Warszawa 2013, s. 29; W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP...*, s. 61; Z. Skwarek, *Zarys teorii systemów...*, s. 140.

czeństwo zewnętrzne”<sup>39</sup>. W dodatku, każda klasyfikacja (inaczej niż typologia) powinna być wyczerpująca i rozłączna, co jest związane z dostosowaniem do ściśle określonego kryterium. Tymczasem w klasycznym, tradycyjnym ujęciu bezpieczeństwo narodowe długo zawężano do funkcji zewnętrznych państwa, związanych z jego obroną. Jest to współcześnie kwestionowane stanowisko z uwagi na szerokie akceptowanie poglądu, że na bezpieczeństwo narodowe składa się zarówno bezpieczeństwo zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Z pewnością znaczącym utrudnieniem w rozumieniu zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce jest też brak legalnej definicji<sup>40</sup> zarówno bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego<sup>41</sup>.

Jak przyjęto na wstępie, zasadniczą przesłanką wyodrębnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa był dychotomiczny podział na jego dwie sfery funkcjonowania: wewnętrzną i zewnętrzną. Tymczasem współczesne trudności definicyjne z uzgodnieniem rozumienia bezpieczeństwa wewnętrznego wiążą się m.in. z zacieraniem się podziału na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, co jest jedną z najpoważniejszych konsekwencji globalizacji. Spowodowała ona tak silne zacieśnienie więzi między państwami, że dochodzi do przenikania się tego co zewnętrzne (międzynarodowe) z tym co wewnętrzne (krajowe). Tym samym, przedawnieniu ulega pierwotny pogląd o możliwości prostego, dychotomicznego rozróżnienia między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, jako wyróżnionymi na zasadzie niejako swego przeciwieństwa. Czy bowiem jesteśmy w stanie ściśle dookreślić, co będzie ścisłym kryterium podziału na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne z uwagi na funkcje państwa, obszar, na którym realizuje ono zadania i zakres jego odpowiedzialności prawnej?

W związku z tym, mówimy o zinternacjonalizowaniu (umiędzynarodowieniu) problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego. Zmiany te wyniknęły ze zrozumienia, że współczesnym zagrożeniom można skutecznie przeciwstawiać się jedynie w ramach instytucjonalizowanej współpracy międzynarodowej, co stanowiło *novum* w odniesieniu do bezpieczeństwa

<sup>39</sup> I. Lemiech, *Trudności definicyjne...*, s. 65-76.

<sup>40</sup> Definicja legalna to definicja zawarta w przepisie prawnym, która wiążąco ustala znaczenie określonego pojęcia na użytek danego aktu normatywnego. Zazwyczaj umieszczana jest na początku aktów prawnych, choć niekiedy można ją znaleźć także w ich dalszej części. W polskim systemie prawnym sposób używania definicji legalnych zawarty jest w zasadach techniki prawodawczej. § 146 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. 2016 poz. 283).

<sup>41</sup> J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*. Wyd. Difin, Warszawa 2013, s. 14.

wewnętrznego państwa<sup>42</sup>. Ciekawym tego przejawem stało się sformułowanie o „europeizacji bezpieczeństwa wewnętrznego”<sup>43</sup>. Jest to wynikiem procesu internacjonalizacji zagrożeń, które wcześniej dotyczyły tylko pojedynczych państw. Natomiast współcześnie w warunkach globalizacji stają się coraz częściej ponadnarodowe, jak m.in. międzynarodowy terroryzm, handel narkotykami, przestępczość zorganizowana, korupcja, pranie brudnych pieniędzy czy nielegalna migracja.

Z uwagi na przenikanie się w ramach bezpieczeństwa narodowego jego sfery wewnętrznej z zewnętrzną powstało określenie *intermestic security*, co jest połączeniem angielskiego przedrostka *inter-* i słowa *domestic* (wewnętrzny). Jest to więc koncepcja bezpieczeństwa, które całościowo obejmuje wewnętrzną sferę funkcjonowania państwa i zarazem jego środowisko międzynarodowe, co tym samym uwzględnia przenikanie się i warunkowanie tych dwóch obszarów<sup>44</sup>. W nauce o stosunkach międzynarodowych rozpoznano bowiem zjawisko określane mianem eksterjalizacji bezpieczeństwa wewnętrznego. To uzewnętrznienie odnosi się do wpływu zagrożeń wewnętrznych państwa na środowisko międzynarodowe. Jednocześnie zachodzi proces odwrotny, czyli internalizacja bezpieczeństwa, a więc jego uwewnętrznianie. Polega na przenikaniu zagrożeń zewnętrznych do wewnątrz państwa. W rezultacie tych procesów rozwija się swego rodzaju *outsourcing* bezpieczeństwa w różnych sektorach funkcjonowania państwa oraz zadania z zakresu bezpieczeństwa realizowane są nie tylko przez instytucje państwowe i samorządowe, lecz także przez podmioty prywatne, o czym już wspomniano w sformułowaniu „prywatyzacja bezpieczeństwa wewnętrznego”. Tadeusz Kęsoń określa to mianem eksterioryzacji bezpieczeństwa<sup>45</sup>.

### Podsumowanie

Praktycznym wyrazem uściślenia terminologii w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa powinno być wypracowanie jednolitego nazewnictwa w tym zakresie. W konsekwencji, powinno nastąpić uściślenie sformułowań zawartych w istniejących aktach prawnych, a także dokumen-

---

<sup>42</sup> K.P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 69.

<sup>43</sup> B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security. A new framework...*, s. 182.

<sup>44</sup> M. Pietraś, *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś. Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 328.

<sup>45</sup> „Procesy te ulegają tak daleko idącej zmianie, że stają się już nie tylko elementem funkcji zewnętrznej i wewnętrznej państwa oraz instytucji międzynarodowych, ale procesami, w których uczestniczą zarówno pojedynczy obywatele i podmioty prywatne, jak i samorganizujące się struktury lokalne oraz pozapaństwowe i ponadnarodowe”. T. Kęsoń, *Stare i nowe trendy...*, s. 87.

tach o charakterze strategicznym w państwie. Z pewnością ustalenia te powinny także służyć jakości badań naukowych i kształcenia. Oczywiście nie może to ograniczać swobody dalszych interpretacji, gdyż mamy świadomość tego, że rozumienie bezpieczeństwa wewnętrznego będzie nadal ewoluować. W związku z tym, także i autor tego opracowania nie zamierza stawiać przysłowiowej „kropki” na zakończenie swoich rozważań.

## Bibliografia

1. *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009.
2. *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. R. Szpor. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1994.
3. *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.
4. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
5. Brzeziński M., *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.
6. Buzan B., Wæver O., de Wilde J., *Security. A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers, Boulder-London 1998.
7. Cieślarczyk M., *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*. Wydaw. Akademii Podlaskiej, Siedlce 2009.
8. Dawidczyk A., Kuc R.B., Ścibiorek Z., Wiśniewski B., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*. Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2017.
9. Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w zintegrowanym systemie bezpieczeństwa państwa*. „Studia Bezpieczeństwa Narodowego”, 2011, vol. 1, nr 1.
10. Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*. Wyd. Arte, Warszawa 2012.
11. Gawrysiak P., *Klasyfikacja: narzędzie zarządzania i wyszukiwania informacji*. MOST Press, Warszawa 2009.
12. Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*. Wyd. Difin, Warszawa 2013.
13. Hough P., *Who's Securing Whom? The Need for International Relations to Embrace Human Security*. „Stair”, 2005, vol. 1, no. 2.
14. Hughes Ch.W., *Japan's economic power and security: Japan and North Korea*. University of Warwick, Routledge (Sheffield Centre for Japanese Studies/Routledge Series), London-New York 1999.

15. Kęsoń T., *Stare i nowe trendy w teorii bezpieczeństwa*. „SAFETY & FIRE TECHNOLOGY”, 2020, vol. 55, issue 1.
16. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*. Wydawnictwo AON, Warszawa 2011.
17. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm).
18. Kostrubiec J., *Próba współczesnej interpretacji klasycznej definicji państwa Georga Jellinka*, [w:] *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, red. M. Maciejewski, M. Marszał. Wrocław 2002.
19. Kozłowska K., Podleś D., Wiśniewski B., Zalewski S., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*. Wyd. AON, Warszawa 2004.
20. Kulisz M.Z., *Od bezpieczeństwa do bezpieczeństwa wewnętrznego – tam i z powrotem. Dylematy badacza*, [w:] *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W poszukiwaniu tożsamości determinantów bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M.Z. Kulisz. Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie, Nysa 2020.
21. Kulisz M.Z., *Systemowe ujęcie bezpieczeństwa wewnętrznego – wybrane zagadnienia*, [w:] *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Służby i formacje bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M.Z. Kulisz. Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie, Nysa 2021.
22. Kulisz M.Z., *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem Rzeczypospolitej Polskiej*. Wyd. Akademia Obrony Narodowej, dodatek do Zeszytów Naukowych, Warszawa 2011.
23. Lemiech I., *Trudności definicyjne pojęcia bezpieczeństwa wewnętrzne państwa w Polsce*. „Studia Bezpieczeństwa Narodowego”, 2021, vol. 20 nr 2.
24. Marczuk K.P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security)*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.
25. Piekarski M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w latach 1989-2013. Wybrane aspekty*. Wyd. Grupa MEDIUM, Warszawa 2013.
26. Pietraś M., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś. Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.
27. Pietraś M., *Bezpieczeństwo państwa w późnowestfalskim środowisku międzynarodowym*, [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. S. Dębski, B. Górka-Winter. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003.
28. Pikulski S., *Karnomaterialne i kryminologiczne aspekty bezpieczeństwa państwa*. Wyd. Urzędu Ochrony Państwa, Warszawa 1996.
29. Sekściński A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*. Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon”, 2013, nr 6.



30. Skwarek Z., *Zarys teorii systemów bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Zarys teorii bezpieczeństwa państwa*, red. J. Gryz. Wyd. AON, Warszawa 2016.
31. Stańczyk J., *Formułowanie kategorii pojęciowej bezpieczeństwa*. Wydawca FNCE, Poznań 2017.
32. Stańczyk J., *Środowisko bezpieczeństwa państwa w ujęciu międzynarodowym*. „Rocznik bezpieczeństwa międzynarodowego”, 2018, vol. 12, nr 2.
33. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996.
34. *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*. Bruksela 2010.
35. Sulowski S., *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2009, nr 1.
36. Symonides J., *Problemy pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie*, [w:] *Wychowanie dla pokoju*, red. B. Suchodolski. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1984.
37. Ścibiorek Z., *Tożsamość nauk o bezpieczeństwie*, [w:] *Teoretyczne i metodologiczne podstawy problemów z zakresu bezpieczeństwa*, red. Z. Ścibiorek, Z. Zamiar. Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2016.
38. Śmiałek W., *Sektorowy wymiar bezpieczeństwa*, [w:] *Konteksty bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego – jedność w różnorodności*, red. M. Kubiak, M. Marcinkowski. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2021.
39. United Nations Development Program, *Human Development Report 1994*. New York 1994.
40. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 2017 poz. 888 z późn. zm.).
41. Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w Unii Europejskiej*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
42. Wojtaszczyk K.A., *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2009, nr 1.
43. *Wystąpienie prof. dr. hab. Adama Daniela Rotfelda, Ministra Spraw Zagranicznych RP. Działać czy nie działać w obliczu zagrożeń praw człowieka?* [http://www.msz.gov.pl/files/file\\_library/29/solidarnosc\\_11554.html](http://www.msz.gov.pl/files/file_library/29/solidarnosc_11554.html), dostęp: 22.09.2022 r.
44. Zalewski S., *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w dobie członkostwa w NATO*, [w:] *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, red. W. Fehler, J. Tymanowski. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000.
45. Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. 2016 poz. 283).

## DEFINING THE INTERNAL SECURITY OF THE STATE

### Abstract

Although the internal security of the state has already gone through a lot of research and is the subject of numerous scientific publications, its definition still causes many problems. The aim of this article is to present the basics of distinguishing the category of internal security of the state and the basic difficulties related to its definition. The author explains the dichotomous division into internal and external security in the context of the functioning of the state. He presents the evolution of the concept of internal security from its narrow to the broad one, widespread nowadays, explaining the redefinition of security after the “Cold War”. This is shown against the background of the achievements of the so-called Copenhagen school of security, as well as in the context of the *Human Development Report* adopted at the United Nations. He points to a shift of emphasis in the understanding of internal security from the state, as the subject of security, to the human being. He draws attention to the trans-sectoral nature of contemporary challenges and threats to the security of the state and man. He presents the most important problems related to defining the internal security of the state, referring to them, inter alia, to the consequences of the dichotomous division of state security, and also confronts the narrow and broad understanding of the theoretical category under study. He systematizes the most important ways of defining internal security in Poland. He draws attention to the precision of the wording, which is necessary not only in scientific publications, but also in legal regulations, politics and the media. Moreover, the author outlines the most important current trends in interpreting the essence of internal security, related to the processes of globalization.

### Key words

internal security, state, security studies, defining security



**dr hab. Jerzy STAŃCZYK, profesor WAT w Warszawie**

Pracownik badawczo-dydaktyczny w Instytucie Bezpieczeństwa i Obronności na Wydziale Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania WAT. Wcześniej zatrudniony m.in. w Uniwersytecie Przyrodniczo-Humanistycznym w Siedlcach, Akademii Obrony Narodowej, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych i Instytucie Studiów Politycznych PAN.

Autor kilku monografii i wielu artykułów z zakresu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego oraz teorii bezpieczeństwa.

## CHARAKTERYSTYKA AKTYWNOŚCI POSŁÓW POLSKICH W VOLKSTAGU I KADENCJI (1920-1923) W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA KULTUROWEGO POLONII W WOLNYM MIEŚCIE GDAŃSKU

### Streszczenie

Niniejszy artykuł powstał na kanwie realizowanych przez autora zaawansowanych badań nad działalnością polskich deputowanych do gdańskiego Zgromadzenia Ludowego (Volkstagu). Docelowym zamysłem naukowym autora jest opracowanie monografii historycznej podsumowującej obfity dorobek polityczny i społeczny reprezentantów mniejszości polskiej w sejmie gdańskim. Pod względem formalnym teraźniejszy artykuł jest kontynuacją rozważań z publikacji zamieszczonej w poprzednim tomie *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego*. Należy zaznaczyć, że oba artykuły są odrębnymi merytorycznie pracami. Można je czytać niezależnie od siebie. Ilość intencjonalnych powtórzeń jest minimalna, ograniczona do elementarnych informacji historyczno-prawnych. Poprzednia publikacja skupiła się na analizie obejmującej udział Polaków w pracach Zgromadzenia Konstytucyjnego, następnie w Zgromadzeniu Ludowym nad zawiłym dziełem powstania i uchwalenia Konstytucji Wolnego Miasta Gdańska, w aspektach ochrony bezpieczeństwa kulturowego Polonii gdańskiej. Obecny artykuł konstruuje narrację przy pomocy narzędzi metodologii historycznej, politologicznej, nauk prawnych i nauk o bezpieczeństwie rozpostartą na znacznie szerszej płaszczyźnie chronologicznej i tematycznej. Zamiarem piszącego było ukazanie z pedanterią badawczą rozległej działalności interwencyjnej i legislacyjnej posłów polskich w Volkstagu w dziedzinie oświaty i szkolnictwa oraz prawodawstwa językowego dla mniejszości. Praca rekonstruuje intensywne zaangażowanie posłów polskich dla wywalczenia równoprawnej pozycji dla Polaków i dla kultury polskiej w Gdańsku. Polacy zabiegali o uratowanie i zachowanie polskiego oblicza kulturowego WMG przed programowo przeciwnym celem germanizacyjnym, któremu hołdowały niemal wszystkie niemieckie siły polityczne w Gdańsku. W artykule przeanalizowano skomplikowane czynniki parlamentarne oraz pozaparlamentarne warunkujące taktykę posłów polskich i jej skuteczność w Volkstagu.

### Słowa kluczowe

bezpieczeństwo kulturowe, historia Gdańska, historia prawa, Wolne Miasto Gdańsk, Zgromadzenie Ludowe (Volkstag)

## Wstęp

Zasady ustroju społeczno-politycznego międzywojennego Wolnego Miasta Gdańska (WMG) regulowała konstytucja. Opracowaniem Konstytucji WMG zajęło się specjalnie ku temu zwołane w Gdańsku w dniu 16 maja 1920 roku ciało przedstawicielskie – Zgromadzenie Konstytucyjne (Konstytuanta), które przekształciło się mocą własnej uchwały z dnia 6 grudnia 1920 roku w Zgromadzenie Ludowe (Volkstag)<sup>1</sup>. Konstytucja WMG po wielomiesięcznych perypetiach – burzliwych debatach politycznych i poprawkach legislacyjnych w gdańskim Zgromadzeniu Konstytucyjnym, a następnie w Zgromadzeniu Ludowym i w Lidze Narodów (LN) oraz interwencjach Wysokiego Komisarza LN – doczekała się ogłoszenia dnia 14 czerwca 1922 roku<sup>2</sup>. Konstytucja gdańska przeszła istotną nowelizację w 1930 roku.

W niniejszym artykule autor zarysowuje schemat systemu ustrojowego WMG według zasad Konstytucji z 1922 roku, obowiązujących w okresie funkcjonowania Volkstagu I kadencji.

Na podstawie Konstytucji z 1922 roku właściwym organem przedstawicielskim w WMG, jako powołanym w trybie wyborów powszechnych oraz w głosowaniu równym, tajnym, bezpośrednim i proporcjonalnym był Volkstag (Zgromadzenie Ludowe, sejm gdański). Volkstag składał się ze 120 posłów<sup>3</sup>. Czynne i bierne prawo wyborcze przysługiwało równo kobietom i mężczyznom. Próg wiekowy dla głosujących sięgał 20 roku życia. Od kandydatów na posłów wymagano ukończenia 25 lat. Zgromadzenie Ludowe miało czteroletnią kadencję. W praktyce Volkstag funkcjonował niemal permanentnie. Na czele władz Volkstagu stał prezydent oraz jego zastępcy. Obrady Volkstagu toczyły się w oparciu o regulamin wewnętrzny Zgromadzenia Ludowego<sup>4</sup>.

Volkstag obierał skład Senatu. Senatorem mógł zostać poseł, natomiast senator nie musiał być członkiem Volkstagu<sup>5</sup>. Formalnie Senat pono-

---

<sup>1</sup> T. Maciejewski, *Ustrój konstytucyjny wolnych miast (państw, terytoriów) Europy w latach 1806-1954. Studium prawno-historyczno-porównawcze*. Warszawa 2018, s. 198-200.

<sup>2</sup> M. Podlaszewski, *Ustrój polityczny Wolnego Miasta Gdańska 1920-1933*. Gdynia 1966, s. 45-50.

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

<sup>4</sup> Volkstag Danzig, 1. Wahlperiode 1920/1923, Nr 2200, Geschäftsordnung für den Volkstag der Freien Stadt Danzig.

<sup>5</sup> St. Mikos, *Wolne Miasto Gdańsk w okresie rządów parlamentarnych (1920-1933)*, [w:] *Historia Gdańska*, t. IV, [cz.] 2, 1920-1945, red. E. Cieślak, oprac. M. Andrzejewski [et. al.]. Sopot 1998, s. 40.

sił ogólną polityczną odpowiedzialność przed Volkstagem. Zgromadzenie Ludowe posiadało instrumenty ograniczonej kontroli działalności Senatu. Prezydent Senatu oraz tzw. senatorowie główni dysponowali znacznym zakresem niezależności i nie odpowiadali politycznie przed Volkstagem za swoją działalność urzędową. Odpowiedzialność polityczną za swoje czynności urzędowe ponosili przed Volkstagem tzw. senatorowie poboczni. Volkstag mógł wnosić skargę do Sądu Najwyższego WMG na senatorów łamiących Konstytucję lub prawo. Wniesienie skargi nie było zbyt uciążliwą procedurą jak w innych konstytucjach, wiążącą się z poszukiwaniem szerokiego konsensusu międzypartyjnego. W przypadku Konstytucji WMG wszczęcie skargi wymagało zgody tylko 1/4 posłów Volkstagu. Zgromadzenie Ludowe miało prawo do zainicjowania zmian w Konstytucji WMG. Był to jednak skomplikowany mechanizm. Nowelizacja wymagała w długim procesie legislacyjnym stałego wsparcia 2/3 posłów, a o losach ewentualnych poprawek ostatecznie decydowała LN.

Volkstag władzę prawodawczą dzielił się z Senatem. Senat dzierżył władzę wykonawczą, ale posiadał również szeroki zakres kompetencji w obszarze ustawodawstwa. Ustawy wymagały uzyskania placetu Volkstagu i Senatu. W swoistym scenariuszu gry legislacyjnej subtelną przewagę miał Volkstag. W przypadku pojawienia się rozbieżności i niezatwierdzenia przez Senat ustawy uchwalonej przez Volkstag, projekt prawa wracał do rozpatrzenia w Volkstagu. Zgromadzenie Ludowe mogło podtrzymać swoją wersję projektu ustawy. Wówczas Senat dysponował miesiącem na podjęcie decyzji: aprobaty ustawy albo rozpisania w tej kwestii referendum obywatelskiego.

Misternie opracowany w gdańskiej Konstytucji mechanizm stosunków pomiędzy Senatem a Volkstagem pozostał ciekawą intelektualnie lekturą, ale nie miał praktycznego zastosowania w warunkach supremacji bloku partyjnego, jak miało to miejsce w pierwszych latach funkcjonowania WMG. Centrum dyspozycyjne władzy wykonawczej i ustawodawczej było zlokalizowane w Senacie. Zadaniem większości w Volkstagu było udzielanie wsparcia dla realizacji programu rządu gdańskiego i pomocy w finalizacji projektów ustaw. Volkstag stawał się organem legislacyjnym Senatu, choć niepozbawionym autorefleksji prawniczej i politycznej.

Zgodnie z Konstytucją WMG inicjatywa prawodawcza przysługiwała Senatowi, posłom Volkstagu, a także korporacjom zawodowym. Funkcjonowała w Konstytucji forma inicjatywy ustawodawczej obywatelskiej. 1/10 ogólnej liczby uprawnionych wyborców mogła domagać się wprowadzenia w życie proponowanej ustawy pod naciskiem odwołania się do referendum. Projekt obywatelski ustawy trafiał do Senatu do zaopiniowania, a następnie

do Volkstagu. Jeśli Zgromadzenie Ludowe uchwaliło projekt bez wprowadzania zmian, żądanie referendum stawało się bezprzedmiotowe.

W Volkstagu I kadencji (1920-1923) dominował zawiązany jeszcze w Zgromadzeniu Konstytucyjnym centroprawicowy blok polityczny składający się z następujących ugrupowań: konserwatywno-narodowej Deutschnationale Volkspartei der Freien Stadt Danzig (DNVP) – 34 posłów, chadeckiej Zentrumspartei der Freien Stadt Danzig (Zentrum) – 17 posłów, liberalnej Freie Wirtschaftliche Vereinigung (FWV) – 12 posłów i liberalno-demokratycznej Deutschdemokratische Partei (DP) – 10 posłów. W styczniu 1921 roku doszło do zjednoczenia FWV i DP i założenia wspólnej struktury partyjno-klubowej o nazwie Deutsche Partei für Fortschritt und Wirtschaft (DPFW).

Lewica w Volkstagu była początkowo reprezentowana przez radykalną siłę polityczną Unabhängige Sozialdemokratische Partei (USP) – 21 posłów oraz Sozialdemokratische Partei der Freien Stadt Danzig (SP) – 19 posłów. W styczniu 1921 roku przyspieszyło tempo procesu destrukcji USP, z którego wyłonił się klub poselski partii komunistycznej Vereinigte Kommunistische Partei Deutschlands (VKPD) – 12 posłów. Pozostali posłowie USP, którym przewodził Max Plettner po nieskutecznych próbach reaktywacji klubu USP, w większości przystąpili do szeregów SP.

W Volkstagu I kadencji zasiadło siedmiu przedstawicieli elektoratu polskiego i kaszubskiego propolskiego, wybranych wcześniej do Konstytuanty. Mandaty do Volkstagu I kadencji odnowili: Bronisław Budzyński, Teodor Grobelski, Wojciech Jedwabski, Franciszek Kubacz, Stanisław Kuhnert, Bonifacy Łangowski, Władysław Panecki<sup>6</sup>. Posłowie polscy utworzyli w Volkstagu strukturę klubową – Frakcję Polską (FP). Przewodniczącym FP został ponownie obrany Władysław Panecki.

### **Problematyka szkolnictwa mniejszości polskiej**

Już na początku I kadencji Zgromadzenia Ludowego w ramach troski o stan bezpieczeństwa kulturowego Polonii gdańskiej oraz tytułem przetestowania polityki narodowościowej rządzącego bloku partyjnego, Franciszek Kubacz wraz z FP przedłożyli wniosek w formie apelu Volkstagu o złożenie przez Senat projektu przepisów wykonawczych do artykułu czwartego o języku polskim w Konstytucji WMG, jego uprawnieniach w szkolnictwie, administracji, instytucjach wymiaru sprawiedliwości. Od realizacji wniosku FP uzależniła swój stosunek do Senatu.

---

<sup>6</sup> M. Andrzejewski, *Ludzie Wolnego Miasta Gdańska (1920-1939). Informator biograficzny*. Gdańsk 1997.

Treść polskiego wniosku językowego sformułowano następująco: *Der Volkstag wolle beschliessen, den Senat zu ersuchen, dem Volkstag gemäss Artikel 4 der Verfassung eine Gesetzesvorlage über den Gebrauch der polnischen Mutter sprache beim Unterrichts, der inneren Verwaltung und der Rechtspflege zu unterbreiten*<sup>7</sup>. Wniosek odpowiadał zarazem postulatowi artykułu 33 konwencji polsko-gdańskiej o wzajemnym poszanowaniu praw mniejszościowych.

W głosowaniu, w dniu następnym bez obecności posłów polskich, doszło do rozdzielenia wniosku na dwie części na propozycję posła Johannesesa Mau z USP, który zorientował się w trudnościach znalezienia w Volkstagu większości dla przegłosowania polskiego postulatu<sup>8</sup>. Przegłosowano pozytywnie część dotyczącą używania języka polskiego w szkolnictwie. Odrzuciono natomiast pozostałą część wniosku, odnośnie uprawnienia języka polskiego w wewnętrznej administracji oraz w aparacie wymiaru sprawiedliwości WMG. Dodajmy informację, że Johannes Mau współpracował z polskim wywiadem wojskowym<sup>9</sup>.

FP wysunęła na 16 posiedzeniu Volkstagu 15 lutego 1921 roku projekt kompleksowego rozwiązania problemu oświaty w polskim języku wykładowym i nauczania religii w języku polskim w WMG. Projekt sięgał genezą do znanego nam już wniosku oświatowego FP z 6 posiedzenia Volkstagu w dniu 15 grudnia 1920 roku. Ówczesny wniosek zredagowany był w formie apelu do Senatu, w którym domagano się spełnienia konstytucyjnych gwarancji w zakresie praw językowych mniejszości polskiej, w tym w szkolnictwie.

Wniosek z 15 lutego 1921 roku, który FP przedstawiła w Volkstagu, był odpowiedzią na brak reakcji Senatu i Zgromadzenia Ludowego na zgłaszane apele polskie. Najnowszy wniosek oświatowy FP był tym razem zaawansowaną redakcyjnie próbą kompleksowego uregulowania zagadnienia mniejszościowego szkolnictwa. Wniosek zaadresowany był do Senatu, a pośrednio skierowany jako materiał dla negocjacji umowy gdańsko-polskiej. Projekt wyszczególnił kilkanaście miejscowości, w których na żądanie mieszkańców, posłowie domagali się utworzenia szkół z polskim językiem wykładowym lub co najmniej uruchomienia przy szkołach niemieckich oddziałów z nauką języka polskiego i katechizacją po polsku.

<sup>7</sup> Volkstag Danzig, 6. Sitzung. Mittwoch, den 15. Dezember 1920, s. 51.

<sup>8</sup> Volkstag Danzig, 7. Sitzung. Donnerstag, den 16. Dezember 1920, s. 101.

<sup>9</sup> W. Skóra, *Działalność gdańskiej ekspozytury polskiego wywiadu wojskowego w latach 1920-1930 (Pomorze Zachodnie, Prusy Wschodnie i Wolne Miasto Gdańsk)*. Poznań 2011, s. 129-130.

Realizacją zadań organizacyjnych sieci szkolnictwa mniejszości polskiej miała zająć się komisja szkolna, złożona z osób zaufanych i wytypowanych przez Frakcję Polską.

Wniosek oświatowy FP miał międzynarodowe podstawy prawne w punkcie 5 artykułu 104 traktatu wersalskiego, który gwarantował równouprawnienie polskim mieszkańcom Gdańska. Uzasadnienie prawne wniosku sięgało także artykułu 4 *Konstytucji WMG* oraz artykułu 33 konwencji paryskiej, który odwoływał się do zasady wzajemności udzielania praw mniejszościowych zagwarantowanych w tzw. wersalskim traktacie mniejszościowym, zawartym 28 czerwca 1919 roku między Polską a Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi. Kluczowym aktem prawnym o randze międzynarodowej dla spraw szkolnictwa językowego był artykuł 9 traktatu mniejszościowego, zwany popularnie małym traktatem wersalskim. Artykuł obligował państwo polskie do stworzenia mniejszościom, w tym mniejszości niemieckiej na byłym obszarze państwa niemieckiego, odpowiednich warunków organizacyjno-finansowych do funkcjonowania szkolnictwa w niepolskim języku wykładowym. Przy czym, państwu polskiemu przysługiwało prawo do wyegzekwowania lekcji nauki języka polskiego.

Wnioskodawcy z FP mówili o inspiracji legislacyjnej z niemieckiego rozporządzenia ministerialnego o nauczaniu języka polskiego w szkolnictwie podstawowym z dnia 31 grudnia 1918 roku. Choć przedstawiciele FP o tym nie informowali, to wniosek nosił także ślady uchwały oświatowej z dnia 10 lipca 1920 roku Rady Stanu Gdańska (organu przedstawicielskiego ustanowionego 5 marca 1920 roku decyzją Wysokiego Komisarza LN Reginalda Towera). Uchwała gdańska poszerzała zakres przedmiotowy rozporządzenia niemieckich władz oświatowych z 31 grudnia 1918 roku, bowiem stwarzała formalne podstawy do zakładania szkół z polskim językiem wykładowym. Wymogiem programowym działalności szkoły było uwzględnienie w siatce zajęć języka niemieckiego jako obowiązkowego przedmiotu nauczania. Warunkiem organizacyjnym ubiegania się o polską szkołę był wniosek zainteresowanych mieszkańców w postaci złożonych pisemnych deklaracji rodziców, przy uwzględnieniu zdolności finansowych Gdańska oraz istniejących możliwościach kadrowych nauczycielskich.

We wniosku FP rozpatrzonym w Volkstagu 15 lutego 1921 roku umieszczono nazwy następujących miejscowości, w których zgłaszano postulaty dotyczące szkolnictwa polskiego: Zopott-Karlikan (Sopot Karlikowo), Oliva (Oliwa), Gross Trampken (Trąbki Wielkie), Ohra (Orunia), Lamenstein (Ełganowo), Pieckel (Piekło), Mittel Golmkau (Gołębiewo Średnie), Scherniau (Czerniewo), Bankau (Bąkowo), Brentau (Brętowo), Emaus, Gross Kleschkau (Kleszczewo), Nenkau (Jasień), Rosenberg (Różyny),



Wartsch (Warcz), Senslau (Żeliszawki), Liessau (Lisewo), Danzig – Langfuhr (Gdańsk Wrzeszcz), Danzig – Neuschottland (Gdańsk Nowe Szkoty), Danzig – Schidlitz (Gdańsk Siedlce), Danzig – Neufahrwasser (Gdańsk Nowy Port)<sup>10</sup>.

Posłem sprawozdawcą polskiego wniosku był zasłużony działacz polonijny Stanisław Kuhnert, który wychował się w Poznaniu i poznał z autopsji nieprzyjazne nastawienie pruskiego systemu szkolnego wobec polskich uczniów. Zmagał się od dzieciństwa z twardą edukacyjną instytucją germanizacyjną polską młodzież, którą była pruska szkoła. Doświadczył germanizacyjnego programu nauczania i brutalnego stosunku pruskiej kadry nauczycielskiej do młodych Polaków. Stanisław Kuhnert – mimo ciągłych utrudnień w trakcie jego wypowiedzi robionych przez prowadzącego obrady prezydenta Volkstagu – zdażył szczegółowo omówić pruskie prawodawstwo oświatowe i metodykę dydaktyczną skierowaną na wykarczowanie polskości. Kuhnert dużo opowiedział o swoich własnych, jako Polaka, bolesnych i upokarzających przeżyciach w murach pruskiej szkoły tępiącej kulturę polską wśród młodzieży.

Pewną szansę na poprawę warunków edukacji dla dzieci polskich w Gdańsku po niechlubnych czasach pruskich otworzyło prawodawstwo niemieckie po klęsce w I wojnie światowej. W obliczu zbliżającej się konferencji wersalskiej, Niemcy stanęli przed realną groźbą zwrotu ziem zamieszkałych przez ludność polską, łącznie z Gdańskiem. Państwo niemieckie wykonywało gesty, które miały utracić argumenty o dyskryminacji społeczności polskiej. Wydane w celu propagandowym niemieckie przepisy szkolne z 31 grudnia 1918 roku usiłowały stworzyć wrażenie udzielenia gwarancji dla oświaty polskiej na obszarze Gdańska, rejencji kwidzyńskiej i Opolszczyzny. Dzieciom polskim w szkołach niemieckich miano zapewnić ciągłość nauczania religii w języku ojczystym. Na życzenie rodziców dzieci w szkołach elementarnych, w klasach średnich i wyższych pozwolono na naukę języka polskiego w ilości trzech godzin tygodniowo dla opanowania języka w stopniu umożliwiającym znajomość czytania i pisania. W klasach początkujących nauka języka polskiego mogła być prowadzona w wymiarze nawet wyższym, od czterech do sześciu godzin, ale decyzję o uruchomieniu kursu dodatkowo obwarowano nieprecyzyjnym kryterium mówiącym o możliwości organizacyjnej placówki szkolnej, co dawało niemieckim władzom oświatowym dogodnie instrumenty do nadużyć interpretacyjnych klauzuli, w celu blokowania polskich inicjatyw edukacyjnych.

Kolejnym problemem tkwiącym w przepisach był zapis o zrównoważonym obciążeniu uczniów liczbą godzin lekcyjnych. W efekcie dzieci

---

<sup>10</sup> Volkstag Danzig, 16. Sitzung. Dienstag, den 15. Februar 1921, s. 247.

uczęszczające na zajęcia w języku polskim miałyby okrojony program edukacji ogólnej prowadzony w języku niemieckim. Polskich rodziców postawiono przed cynicznie sformułowanym dylematem związanym z podtrzymaniem polskości dzieci za cenę ryzyka otrzymania niższego poziomu ogólnego wykształcenia. W świetle tych wymogów, funkcjonowanie tak zaprojektowanych programowo mieszanych językowo szkół rozmięgało się z koncepcją równouprawnienia narodowościowego. Gwarancję równych praw narodowych mogła dać polityka oświatowa polegająca na rozbudowie odrębnych szkół językowych.

W surowej, podsumowującej ocenie Stanisława Kuhnerta dokonań władz gdańskich, rządzący Gdańskiem nie skorzystali dostatecznie z możliwości podjęcia działań dla rozbudowy polskiej edukacji tkwiących w relatywnie polepszonych przepisach szkolnych z 31 grudnia 1918 roku, lecz podążyli poprzednią pruską drogą utrudnień dla starań oświatowych polonijnych działaczy. Kuhnert szczegółowo opisał piętrzące się urzędowe bariery wobec zabiegów o szkołę polską w Sopocie. W edukacyjne przedsięwzięcie zaangażował się osobiście jako radny miejski Sopotu. Kuhnert wspominał o stoczonej z niemieckimi radnymi Sopotu batalii o polską szkołę. Opowiedział o presji i naciskach niemieckich urzędników w stosunku do rodzin, które podpisały się pod petycją. Mówił o próbach podważania autentyczności podpisów i egzaminowaniu dzieci ze znajomości języka polskiego. Wspominał o polityce kadrowej władz niemieckich, zasadzającej się na narzucaniu dowolnej sobie obsady nauczycielskiej i kierowniczej sopockiej placówki.

Kuhnert naświetlił zły stan warunków lokalowych panujących w innych szkołach dla polskich dzieci oraz nieadekwatną mapę lokalizacji tych placówek, utrudniającą zainteresowanym dotarcie do nich. Piętnował przykłady szykanowania, a nawet zdarzające się ekscesy pobicia polskich dzieci przez niemieckich szowinistycznych nauczycieli. Ujawnił z trybuny sejmowej nazwiska najgorliwszych prześladowców.

Narracja Stanisława Kuhnerta została zredagowana ku przestrodze rezydwy historycznej i zarazem osnuta na obawie, że pruskie nastroje szowinistyczne nie zostały wyplenione z mentalności gdańskich władz zarządzających kulturą i oświatą. Poseł Kuhnert wyrażał obawy, że w gdańskich urzędach oświatowych oraz w szkolnictwie przetrwały relikty myśli germanizacyjnej i hakatystycznej, nieprzychylniej rozwojowi mniejszościowego szkolnictwa polskiego. Niepokój Kuhnerta był tym bardziej uzasadniony, że wśród gdańszczan, po oddzieleniu na mocy traktatu wersalskiego Gdańsk od Niemiec, wzmożyły się narodowo-prawicowe nastroje społeczne, które odzwierciedliły się w wyborach do Volkstagu i Senatu.

Stanisław Kuhnert miał przykrą sposobność wysłuchania w Volkstagu reaktywowanych z czasów pruskich haseł narodowych niemieckiej prawicy. Kuhnerta głęboko poruszyła wypowiedź z 15 grudnia 1920 roku w Volkstagu lidera DNVP Adelberta Matthaei, który podczas debaty nad programem Senatu odwoływał się do wyłącznie niemieckiego rodowodu Gdańska oraz nawoływał Senat do starannego pielęgnowania historycznych, kulturowych i językowych związków WMG z niemczyzną.

FP zaplanowała remedium na zachowanie zagrożonego dziedzictwa kultury polskiej w Gdańsku, które polegało na rozbudowie polskiej sieci szkolnej z polską kadrą nauczycielską i pod polskim zarządem oświatowym.

Wystąpienie Stanisława Kuhnerta wywołało w Volkstagu burzliwą polemikę. Jako pierwszy z zarzutami Kuhnerta usiłował się zmierzyć dr Franz Thiel, radca szkolny z wydziału oświaty w Senacie. Radca Thiel doszukał się słabszego ogniwa w argumentacji Kuhnerta. Przypomniał – uzupełniając informacje podane przez Kuhnerta – że to właśnie gdańszczanie uchwałą z dnia 10 lipca 1920 roku Rady Stanu Gdańska otworzyli formalną drogę do możliwości powstania szkół z polskim językiem wykładowym. Niemieckie rozporządzenie oświatowe z 31 grudnia 1918 roku milczało o takiej prerogatywie.

Doprecyzowanie Thielego w niczym jednak nie naruszyło argumentacji głównej tezy Kuhnerta, że urzędnikom gdańskim nie brakowało narzędzi prawnych, lecz woli politycznej do realizacji postulatów szkolnych mniejszości polskiej. Thiel nie zanegował podstawowej konstatacji Kuhnerta o niedorozwoju sieci polskich szkół, lecz usiłował obarczyć działaczy polonijnych odpowiedzialnością za stan marazmu w mniejszościowym szkolnictwie.

Franz Thiel, broniąc gdańskich urzędników oświaty przed krytycznymi uwagami Kuhnerta o sabotowanie próśb o polskie szkolnictwo, zarzucił stronie polskiej przypadki fałszerstw na listach rodziców zgłaszających dzieci. Sugerował, że liczba rodziców starających się o polską edukację dla dzieci jest przez polskich polityków przeszacowana. W sprawie otwarcia szkoły sopockiej Thiel kontrargumentował, że szkoła formalnie istnieje z dniem 13 stycznia 1921 roku, ale opóźnia się jej faktyczne uruchomienie z powodu małej liczby zgłoszeń – tylko 67 uczniów – oraz ze względu na trudności związane z obsadą i doborem odpowiedniej kadry nauczycielskiej i dyrektorskiej oraz tarciami na tym tle pomiędzy władzami oświatowymi a działaczami polonijnymi.

Stanisław Kuhnert dostatecznie jednak wyjaśnił powody spadku zainteresowania polską ofertą edukacyjną. Pierwotna ilość zapisanych dzieci do szkoły sopockiej przekraczała liczbę trzystu. Presja wywierana przez urzęd-

ników na rodziców podczas akcji weryfikowania zgłoszeń oraz egzaminowanie dzieci ze znajomości języka polskiego wywołały falę rezygnacji wśród wstępnie zainteresowanych. Kuhnert skarżył się, że niemieckie władze oświatowe odrzucały polskie kandydatury na nauczycieli i kierownictwo szkoły w Sopocie na rzecz proniemieckiego personelu, w tym typowanego na stanowisko kierownicze niejakiego Żelaznego z Grudziądza. Przy kandydaturze Żelaznego uwypukliła się dwulicowość niemieckiej polityki kadrowej. Kandydatów proponowanych ze strony polskiej najczęściej odrzucano pod formalnym pretekstem braku obywatelstwa gdańskiego lub hipotetycznych problemów z możliwością jego uzyskania. Podobne obiekcje nie pojawiły się w stosunku do Żelaznego, również kandydata spoza WMG.

W imieniu narodowej prawicy z DNVP głos zabrał dr Adolf Treichel, zarazem prezydent Volkstagu. Poseł DNVP zaprezentował się w debacie nie tylko jako przedstawiciel niemieckiej społeczności gdańskiej, ale także jako reprezentant narodu niemieckiego i w tym, rzecznik interesów mniejszości niemieckiej na Pomorzu. Od strony prawnej był mu pomocny w takim sposobie myślenia artykuł 33 konwencji paryskiej, który nawiązał do małego traktatu wersalskiego – zwłaszcza do artykułu 9 – i wprowadził w stosunkach mniejszościowych polsko-gdańskich zasadę *do ut des*.

Wspomniany zapis konwencji paryskiej Adolf Treichel zinterpretował przy pomocy wykładni rozszerzającej, która suponowała istnienie łączności w przestrzeni polityczno-prawnej pomiędzy niemiecką ludnością Gdańska a mniejszością niemiecką w Polsce. Stosując szeroko rozumianą zasadę *do ut des* Treichel ściśle powiązał losy szkolnictwa polskiego z sytuacją oświaty niemieckiej na Pomorzu.

Adolf Treichel podjął następne roztrząsanie interpretacyjne nad artykułem 9 małego traktatu wersalskiego w zastosowaniu do żądań szkolnych ludności polskiej Gdańska. W celu ograniczenia oświatowych postulatów polskich, zaproponował makiaweliczne wykorzystanie zapisu z akapitu drugiego 9 artykułu, który prawa szkolne zapewniał mniejszościom pod warunkiem spełnienia dość niejasno sformułowanego kryterium ilościowego – „znaczną odłam” – narodowości w danym mieście lub okręgu. Treichel dorzucił zgryźliwą uwagę, że z miejscowości, w których zgłaszane są polskie postulaty szkolne, jednocześnie docierają liczne protesty przeciwko szkołom mniejszościowym.

W konkluzji rozważań, Adolf Treichel domagał się rozpatrywania zasadności składanych wniosków szkolnych w kontekście wnikliwych badań miejscowej opinii społecznej. W tym celu, żądał opracowania odpowiednich regulacji prawnych.

W ślad za dalszą interpretacją artykułu 9 małego traktatu wersalskiego, Treichel dopominał się także o zagwarantowanie w gdańskich szkołach polskiego statusu przedmiotu obowiązkowego dla języka niemieckiego.

Kolejnym mówcą był Gerhard Friedrich z DP. Było to następne nieprzychylnie wnioskowi FP przemówienie. I była to kolejna mowa skupiająca się na poszukiwaniu kruczków prawnych w celu utrudnienia realizacji polskich postulatów szkolnych. Głównym źródłem inspiracji dla Friedricha do uprawiania prawniczej żonglerki był rozdział czwarty Konstytucji WMG, poświęcony oświacie i szkolnictwu.

Friedrich zupełnie pominął fundamentalny dla szkolnictwa mniejszościowego artykuł czwarty z pryncypialnej części Konstytucji o ustroju WMG, w tym o zapewnieniu gdańskim Polakom prawa do używania języka ojczystego w szkolnictwie. Prawa językowe miała uregulować specjalna ustawa. Tymczasem poseł DP wczytał się w szczegóły pomocniczych przepisów szkolnych wpisanych do Konstytucji, tylko po to, aby obwieścić, że ustrój oświaty gdańskiej nie znał pojęcia szkolnictwa mniejszościowego, ponieważ opierał się na strukturze wyznaniowej, a nie narodowościowej. Wywody Friedricha zmierzały do konkluzji, że oświata polska nie ma formalnych podstaw do odrębności organizacyjnej i może być co najwyżej ogniwnem systemowym szkolnictwa katolickiego.

Gerhard Friedrich zakwestionował we wniosku FP legalność propozycji utworzenia własnej komisji szkolnej. Zdaniem Friedricha postulat był niezgodny z konstytucyjną zasadą władzy Senatu WMG nad szkolnictwem. Friedrich zaatakował działaczy polskich za domniemane nadużycia popełniane we wnioskach mieszkańców domagających się rodzimego szkolnictwa. Poseł Friedrich w swojej interpretacji przepisów oświatowych zawęził prawo składania petycji szkolnych wyłącznie do osób mających dzieci w wieku szkolnym. Mocno krytykował polskie kandydatury na kadry pedagogiczne. Polskim kandydatom pochodzącym głównie z Pomorza, zarzucał niskie kwalifikacje i antyniemiecki światopogląd. W konkluzji wystąpienia Friedrich postawił wniosek o odesłanie polskiego projektu do komisji oświatowej Volkstagu, co w istocie oznaczało wyhamowanie jego realizacji.

Całość wystąpienia Friedricha utrzymana była w zapalczącej, proniemieckiej tonacji. Nie omieszkał prowokować polskich posłów tezą o niemieckości Gdańska, za co Władysław Panecki nazwał Friedricha hakatystą. Na zwischenruf Paneckiego Friedrich zareagował z tupetem – pochwałą hakatystów. Skrót HKT demagogicznie rozszyfrował jako: „hochkerndeutsche-Treue”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Volkstag Danzig, 16. Sitzung. Dienstag, den 15. Februar 1921, s. 257.

Przeciwko zaczepnej mowie Gerharda Friedricha protestowali także inni Polacy: Bronisław Budzyński, Franciszek Kubacz, Stanisław Kuhnert. Zdenerwowany Budzyński doskoczył do Friedricha i nie przebierając w słowach zażądał od posła DP opuszczenia mównicy sejmowej. Kubacz obrzucił Friedricha mianem „gdańskiego zdrajcy”, za co otrzymał upomnienie przez prowadzącego obrady prezydenta Volkstagu. Kubacz nawiązał także do profesji Friedricha, wskazując na jego przykładzie na kompromitujące, nieprzyjazne Polakom poglądy nacjonalistyczne utrzymujące się w środowisku nauczycielstwa niemieckiego.

Z ramienia socjaldemokratów zabrał głos poseł Otto Beyer, z zawodu nauczyciel. Poglądy socjaldemokratów w dziedzinie polityki oświatowej okazały się w wielu elementach zbieżne ze stanowiskiem centroprawicy. Socjaldemokraci także skupili uwagę na zabezpieczeniu w prawodawstwie szkolnym niemieckiego charakteru Gdańska. Podobnie jak przedstawiciele centroprawicy, socjaldemokrata Otto Beyer domagał się obrony niemieckiego szkolnictwa mniejszościowego na Pomorzu przy wykorzystaniu zasady *do et des* z artykułu 9 małego traktatu wersalskiego. Również socjaldemokraci mieli dużo zastrzeżeń do wywodzących się z Pomorza kandydatów na nauczycieli polskich i do wiarygodności zbieranych polskich petycji szkolnych. Socjaldemokratów odróżniał styl i język ich względnie taktownych wypowiedzi. Podobną kulturę parlamentarną okazywał Otto Beyer.

Końcowy wniosek poselski zredagowany przez socjaldemokratów akceptował funkcjonowanie szkół z polskim językiem wykładowym pod warunkiem obligatoryjnej w nich nauki języka niemieckiego. Przy uzasadnieniu drugiej części poprawki Otto Beyer powołał się na artykuł 4 Konstytucji WMG, w którym ustanowiono język niemiecki językiem urzędowym w Gdańsku. Spełnienie postulatu posłów FP o polskim samorządzie oświatowym socjaldemokraci uzależnili od wprowadzenia analogicznego uprawnienia dla szkolnictwa mniejszości niemieckiej na Pomorzu. Ta część wniosku od strony formalnej opierała się na regule *do et des* z artykułu 9 małego traktatu wersalskiego.

Następny dyskutant, nauczyciel i rektor powszechnej szkoły katolickiej w Sopocie, Franz Splett z partii Zentrum, ojciec kontrowersyjnego przyszłego biskupa gdańskiego Carla Marii Spletta, zaapelował o okazanie woli porozumienia i ostudzenie gorącej atmosfery debaty, po czym niepomny własnych słów wdał się w utarczkę ze Stanisławem Kuhnertem, również mieszkańcem Sopotu na temat prawd i kłamstw narosłych wokół soppockiej szkoły polskiej. W pewnym momencie do rozprawy przyłączył się Franciszek Kubacz, który nazwał Spletta kłamcą. Za obrazę Spletta Kubacz otrzymał reprimendę od prezydenta Volkstagu. Splett zaprzeczał wersji

Kuhnerta o oporach radnych Sopotu w stosunku do założenia polskiej szkoły. Stwierdził, że około trzystu deklaracji szkolnych zostało sfałszowanych. Bronił zasadności nominacji dyrektorskiej sopockiej szkoły i obsady nauczycielskiej, których nie zaakceptował Kuhnert.

Z powodu narzucenia przez władze proniemieckiej obsady kadrowej, Kuhnert odmawiał placówce sopockiej miana szkoły polskiej. Doświadczenia sopockie skłoniły Frakcję Polską do postawienia w poselskim wniosku postulatu domagającego się zinstytucjonalizowania swego rodzaju polskiego samorządu szkolnego.

Ostatecznie, Franz Splett apelując o pojednanie niemieckich i polskich gdańszczan oraz odwołując się do tradycji wolnościowej polityki oświatowej i narodowościowej partii Zentrum i jej zasługach historycznych w obronie Polaków, przystał na postulat utworzenia polskiego szkolnictwa, i w tym celu uchwalenia odpowiednich umocowań prawnych. Chciał zarazem utrzymać kontrolę aparatu władz gdańskich nad szkołami mniejszości polskiej. Nie zgodził się na prawo do polskiego samorządu szkolnego. Uznał ten zapis jako niekonstytucyjny, bowiem sprzeczny z treścią gdańskiej ustawy zasadniczej, która zapewniła Senatowi władzę nad całokształtem oświaty. Splett spodziewał się, że w WMG ilość zgłoszeń edukacyjnych rodziców polskich dzieci nie okaże się duża i głównym priorytetem organizacyjnym nie będzie tworzenie polskich szkół, lecz zakładanie przy szkołach niemieckich klas z językiem polskim jako przedmiotem nauczania.

Życzliwość wobec wniosku edukacyjnego FP zademonstrowali posłowie z radykalnej lewicy. Z mównicy Volkstagu zrozumienie dla postulatów szkolnych FP wyraził Paul Leschkowski niezależny socjalista. Uznał on, że należy zadośćuczynić prośbom rodziców i otwierać placówki z polską edukacją. Poparcie, którego udzielił Leschkowski dla funkcjonowania polskiego szkolnictwa w WMG nie było jednak bezwarunkowe. Wzorem artykułu 9 małego traktatu wersalskiego, akceptacja dotyczyła miejscowości z większością ludności polskiej. Wnioski o polską placówkę oświatową powinni składać wyłącznie rodzice dzieci w wieku szkolnym. W tym kontekście Leschkowski wezwał prawicowych polityków do budowania klimatu zaufania, a nie atmosfery podejrzliwości oraz presji i szykan w stosunku do próśb szkolnych rodziców polskich dzieci. Jednocześnie Leschkowski nie wykluczał, że działacze polonijni w niektórych miejscowościach wykazywali się nadgorliwością przy akcji organizowania podpisów. Zwrócił się z apelem do FP o powściągnięcie emocji w realizacji swojej polityki narodowościowej, gdyż mogło to grozić niebezpieczeństwem powielania praktyk nadużyć pruskich.

Dyskusję zamknęły podsumowujące przemówienia przedstawicieli wnioskodawców: Franciszka Kubacza oraz Stanisława Kuhnerta. Obaj posłowie uściślili interpretację wniosku FP w kierunku nadania mu bardziej umiarkowanego charakteru i pozyskania większych szans poparcia. Odstąpiono od listy z wykazem miejscowości i posłużono się bardziej uniwersalną i nowoczesną redakcją legislacyjną operującą kategoryzacją kwantytatywną. Określono liczbę minimalną dzieci mniejszości w wieku szkolnym, którym przysługiwałoby prawo do polskiej edukacji.

Na podstawie wskaźnika obowiązującego mniejszość niemiecką w Polsce, Franciszek Kubacz zaproponował ustalenie minimalnego pułapu uczniów w ilości 40 dzieci. Poseł Stanisław Kuhnert nadał projektowanej polskiej komisji szkolnej cechy tymczasowości oraz zawęził jej zadania do czynności zarządzania. Oznaczało to przyzwolenie na realne, a nie jak dotąd nominalne, podporządkowanie polskiego szkolnictwa Senatowi, co było bardziej zgodne z Konstytucją WMG. Obaj posłowie polscy usiłowali skłonić Volkstag do poparcia wniosku dodatkowymi racjami polityczno-gospodarczymi. Podkreślili znaczenie akceptacji dla wniosku w kontekście toczących się negocjacji gdańsko-polskich i potrzeb aprowizacyjnych Gdańska, realizowanych przez Warszawę.

Dodatkowe zabiegi argumentacyjne FP nie przyniosły w głosowaniu pozytywnych rezultatów. Przepadł także umiarkowany wniosek socjaldemokratów. W ostatecznym głosowaniu na 17 sesji Volkstagu w dniu 16 lutego 1921 roku, większość głosów otrzymała propozycja DP zreferowana przez Gerharda Friedricha o skierowanie – *de facto* „zamrożenie” – wniosku FP do komisji oświatowej Volkstagu.

W I kadencji Volkstagu doszło do akcji cenzorskiej FP wobec lektur szkolnych, która jak większość tego typu operacji nie uniknęła charakteru farsy. Grupa polska wystąpiła z żądaniem do władz oświatowych Senatu o wycofanie z kanonu lektur szkolnych satyrycznego utworu literatury staroniemieckiej *Reineke Fuchs* (*Powieść o lisie*, *Lis Przechera*) Bernharda Oesta z ilustracjami Wilhelma von Kaulbacha. Szczególne zastrzeżenia posłów polskich wzbudzały krotochwilne, sarkastyczne rysunki XIX-wiecznego artysty malarza Wilhelma von Kaulbacha ilustrujące kwestionowany utwór.

W istocie, kompozycja Bernharda Oesta kwalifikowała się jako parafraza literacka popularnej w kulturze zachodnioeuropejskiej ludowej fabuły o sprytnym i podstępnyms lisie. Ludyczna narracja była prześmiewczą krytyką zepsucia moralnego panującego w stosunkach społecznych i w instytucjach życia publicznego, w tym w Kościele. Powszechny przekaz moralny starodawnej fabuły został osiągnięty, dzięki użyciu uniwersalnych literackich i plastycznych zoomorficznych alegorii: chciwości, obłudy, przebiegło-



ści, przewrotności. Opowieść zainspirowała wielu twórców zachodnioeuropejskiej kultury do prób adaptacji literackich przygód lisa Renarda – *Reineke Fuchs*. Wśród artystycznych osiągnięć wyróżnia się poemat Johanna Wolfganga von Goethego z 1793 roku *Reineke Fuchs*, który przyswoił kulturze polskiej Leopold Staff tłumaczeniem *Lis Przechera*.

Posłowie polscy przesadnie obawiali się, że utwór *Reinike Fuchs* redakcji Bernharda Oesta z ilustracjami Wilhelma von Kaulbacha jako rozpowszechniany wśród niewyrobionego i nieprzygotowanego czytelnika z kręgów młodzieży szkolnej przyczyni się do degrengolady etycznej i społecznej młodego pokolenia, a zwłaszcza wywoła nastroje antyklerykalne, antykościelne, antykatolickie, a w konsekwencji – antypolskie. FP naciskała na Senat o natychmiastowe wykreślenie książki z listy lektur szkolnych. Władze oświatowe WMG uchylały się od wzięcia odpowiedzialności za decyzję i zaproponowały, aby o losach lektury zadecydowali rodzice wraz z uczniami. Stanowisko kierownictwa oświaty WMG nie zostało zaakceptowane przez posłów FP, którzy przenieśli batalię z Senatem o *Reinike Fuchs* na forum Volkstagu. FP złożyła interpelację w sprawie inkryminowanej lektury szkolnej.

Debata nad polską interpelacją odbyła się na 188 posiedzeniu Volkstagu w dniu 7 września 1922 roku. Opinię polską przedstawił Teodor Grobelski, wskazując na rzekome niebezpieczeństwa moralne i światopoglądowe czyhające na młodego czytelnika lektury. Na czołowym miejscu listy zagrożeń Grobelski umieścił obrazę uczuć religijnych, którą powiązał z uchybieniem czci godności narodowej polskiej. Skrajnie negatywna opinia FP była osamotnionym głosem w dyskusji parlamentarnej. Wniosek polski nie miał szans na zjednanie w Volkstagu poparcia.

Prawica niemiecka dominująca w Volkstagu potraktowała interpelację polską jako formę ataku na dziedzictwo kultury niemieckiej. Lewica niemiecka broniła lektury w ramach linii swojego programu aksjologicznego, który uwzględniał obronę wartości swobody artystycznej i wolności słowa. Przy tym, posłowie komunistyczni nie chcąc zrażać sympatyzujących z nimi politycznie posłów polskich, gotowi byli do dalszej dyskusji nad książką, a zwłaszcza nad jej ilustracjami w komisji oświatowej Volkstagu. W tym celu wnioskowali o zakup przez Volkstag lektury dla wszystkich członków komisji oświatowej. Liberałowie z DP przeciwni byli ingerencji władz oświatowych w doborze lektur przez nauczycieli. Ponadto bronili dzieła jako części dorobku kultury niemieckiej. Partia Zentrum, kluczając w taktyce parlamentarnej, zajęła pośrednie, kompromisowe stanowisko. Nie chcąc dać się przelicytować przez FP na polu obrony wartości katolickich, a jednocześnie pragnąc zachować na użytek centroprawicowego elektoratu wizerunek

ugrupowania politycznego zakorzenionego w kulturze niemieckiej, partia Zentrum opowiedziała się za pozostawieniem w szkołach lektury *Reinike Fuchs*, ale wystąpiła przeciw edycjom książki z ilustracjami Wilhelma von Kaulbacha. Ku temu polubownemu rozwiązaniu skłaniał się wydział oświatowy Senatu. Polacy konsekwentnie odrzucali warianty kompromisu.

Żywione przez FP obawy względem promowania przez prawicę światopoglądu nacjonalistycznego znalazły swój wyraz w „Kleine Anfrage” (zapytaniu pisemnym) posłów polskich skierowanym pod adresem Senatu. W zapytaniu odnotowano przybierające na sile w szkolnictwie WMG zjawisko germanizowania polskich dzieci. Autorzy „Kleine Anfrage” podnieśli problem upolitycznienia władz szkolnych oraz niemieckich nauczycieli i ich zaangażowania w ruch nacjonalistycznym. W trakcie zajęć szkolnych nastawieni nacjonalistycznie nauczyciele szkalowali państwo polskie. Zniechęcano, a wręcz zastraszano rodziców chcących posłać dzieci do polskich szkół.

Najnowsza agitacja nacjonalistów skierowana do szkół propagowała żądania przyznania Niemcom plebiscytowych terenów Górnego Śląska, a także miała podnieść poziom niemieckiej tożsamości narodowej wśród gdańskiej dziatwy szkolnej oraz pobudzić antypolskie nastroje. Od strony technicznej, agitacja była przeprowadzona w formie zbiórki pieniężnej wśród uczniów na cele propagandowe. W zdawkowej odpowiedzi na „Kleine Anfrage” Senat zwyczajowo trywializował podniesiony przez Polaków problem aktywizacji niemieckiej propagandy nacjonalistycznej w szkolnictwie gdańskim<sup>12</sup>. Senat, markując postawę neutralności, cynicznie przybrał pozę obrońcy konstytucyjnie zawarowanych praw wolnościowych człowieka, a *de facto* stanął po stronie rozpolitykowanych niemieckich nauczycieli. Senat uznał, że jeśli nauczyciele udzielali się w kampanii propagandowej na rzecz niemieckości Górnego Śląska, to czynili to w charakterze osób prywatnych w ramach konstytucyjnie przysługujących jednostce swobód politycznych.

FP oburzona lekceważącą odpowiedzią Senatu, ponowiła przedmiotową skargę, nadając jej większy rozgłos w formie „Grosse Anfrage” (interpelacji). Debata nad „Grosse Anfrage” FP odbyła się w Volkstagu 28 kwietnia 1921 roku. Z trybuny Volkstagu zarzuty FP w stosunku do prawicowego niemieckiego środowiska nauczycielskiego i ich politycznych decydentów z DNVP pieczołowicie wyeksponował poseł Teodor Grobelski, wspierany przez wytrwałego szermierza parlamentarnej polemiki, jakim był Stanisław Kuhnert. Uprowadzając powtarzające się ze strony Senatu zarzuty pod adresem polskich interpelacji o ich ogólnikowo brzmiących pretensjach, Grobelski operował konkretnymi przypadkami i nazwiskami osób z niemieckich

---

<sup>12</sup> Volkstag Danzig, 40. Sitzung. Donnerstag, den 28 April 1921, s. 801-802.

kadr nauczycielskich, które wywierały presję na rodziców, pragnących zapisać dzieci do polskich placówek oświatowych. Podawał przykłady lżenia polskości na lekcjach szkolnych. Opisał nacjonalistyczną i antypolską atmosferę towarzyszącą proniemieckiej agitacji szkolnej w kwestii przynależności Górnego Śląska.

Z ramienia Senatu na polską interpelację odpowiedział kojarzony z DP, a później z DPWF, senator Hermann Strunk, któremu w WMG podlegał resort oświaty. Strunk ponownie zbagatelizował polską skargę. Przytoczone przez Grobelskiego przykłady szowinistycznych zachowań nauczycieli niemieckich, Strunk *a priori* deprecjonował, że zostały przez posła polskiego zrelacjonowane w formie tendencyjnej. Osąd Strunka zabrzmiał tym bardziej lekceważąco, gdyż nie był sformułowany na podstawie zbadanych przez niego przypadków – jak stwierdził nie były mu uprzednio przedstawione i znane – lecz został ferowany w oparciu o subiektywną tezę senatora o rzekomo bezpodstawnych polskich interwencjach poselskich w sprawach szkolnych składanych poprzednio przez Stanisława Kuhnerta. Hermann Strunk, chcąc nadwzględnić wagę priorytetu wyjaśnienia kontrowersji z naborem do polskich szkół, nie zaproponował odesłania kwestii do odrębnego, specjalnego postępowania, lecz skierowanie jej do omówienia w szerszym panelu tematycznym, zajmującym się uregulowaniem prawa oświatowego mniejszości polskiej w WMG.

Odpowiadając na pozostałe zarzuty z interpelacji zgłoszonej przez Teodora Grobelskiego, Hermann Strunk powtórzył przyzwalającą wykładnię stanowiska Senatu, dotyczącą angażowania się nauczycieli w ruch propagandowy na rzecz niemieckości Górnego Śląska. Akceptował postawę niemieckich nauczycieli przy pomocy dodatkowego argumentu, że analogiczną działalność uprawiali nauczyciele polscy w Gdańsku, którzy wspierali przyłączenie Górnego Śląska do państwa polskiego: *Dagegen habe ich festgestellt, dass auch in der polnischen Schulen Sammlungen zum Zwecke polnischen Propaganda in Oberschlesien stattgefunden haben*<sup>13</sup>.

Nade wszystko, senator Hermann Strunk pominął kluczowy dla oceny zjawiska problem tkwiący w antypolskim charakterze agitacji i nie dostrzegł lub pozornie nie dostrzegał w postawie nauczycieli nacjonalistycznego światopoglądu. Strunk posłużył się koncepcją, że szkolnictwo gdańskie realizowało osadzoną na założeniach ustrojowych WMG ideową doktrynę o utrwaleniu niemieckiego oblicza kulturowego miasta i wychowaniu w duchu niemieckim młodego pokolenia gdańszczan: *Nach den Vorschriften und den gesetzlichen Lehrplänen ist es die schöne Aufgabe der Lehrer und Erzieher, ihre Zöglinge zu tüchtigen deutsche Männern und Frauen heranzu-*

<sup>13</sup> Tamże, s. 804.

*ziehen und für die Geschichte des deutsche Volkes zu begeistern, sie einzuführen in die hohen Werte und Güter der deutschen Kultur und Kunst und des deutsche Volkstums und ihnen unsere heimische deutsche Art und Sitte lieb und wert zumachen*<sup>14</sup>. Przytoczonemu fragmentowi mowy Strunka, jak i pozostałej części wypowiedzi senatora towarzyszyły okrzyki protestu posłów polskich.

Z analizy członków FP wynikało, że forsowany przez Senat i Volkstag proniemiecki program edukacyjno-wychowawczy wsparty agitacyjną zapalczywością polityczną nacjonalistycznej grupy środowiska nauczycielskiego ignorował obecność i odrębność kulturową polskich dzieci w gdańskich niemieckojęzycznych szkołach i poddawał polskojęzycznych uczniów presji germanizacji. Polskim posłom nieuchronnie nasuwały się reminiscencje historyczne. Sytuacja w szkolnictwie WMG kojarzyła się z recydywą wynaradawiającej polityki oświatowej państwa pruskiego. Dobitnie o germanizacyjnych celach polityki oświatowej władz WMG wyraził się w debacie nad interpelacją FP, znany z „ciętego języka” poseł Stanisław Kuhnert: *Denn, m. D. u. H., was wir hier im Freistaat Danzig und besonders im früheren Zeitalter Ihres glorreichen Deutschen Reiches als „deutsche Kultur” ansprachen, das verdammen wir in Grund und Boden der Hölle. Das ist keine deutsche Kultur, das ist keine deutsche Sitte, das ist ein ewiger Akt der Vergewaltigung der Minoritäten. Das ist dieser Akt, der dem polnischen Kinde seine polnische Zunge, sein polnisches Herz ausreissen will*<sup>15</sup>.

Stanisław Kuhnert ujawnił dokument senacki dowodzący politycznego zaangażowania Senatu na rzecz Niemiec na przykładzie wspierania strony niemieckiej w plebiscycie górnośląskim. Proniemiecka postawa polityczna Senatu oddziaływała na nacjonalistyczne nastroje w gdańskim środowisku nauczycielskim. Cytowane przez Kuhnerta senackie pismo z dnia 11 marca 1921 roku było skierowane od wiceprezydenta Senatu Ernsta Ziehma do zwierzchników wyższych urzędów w Gdańsku z poleceniem udzielenia urlopu podwładnym – członkom chórów i towarzystw śpiewaczych zrzeszonych w „Sängerbund der Freien Stadt Danzig” chcącym uroczyście pożegnać w dniu 16 marca 1921 roku na gdańskim dworcu kolejowym Niemców pochodzenia śląskiego udających się na Górny Śląsk, w celu udziału w plebiscycie<sup>16</sup>. Akcji wyjazdów plebiscytowych patronowała organizacja „Heimatreue Oberschlesier”. Dodajmy, że wystąpienie Stanisława Kuhnerta przebiegało w „tradycyjnie” burzliwej atmosferze z licznymi zwischenrufami ze strony polityków DNVP, a zwłaszcza od posłanki Alice Freudenthal.

---

<sup>14</sup> Tamże, s. 804.

<sup>15</sup> Tamże, s. 810.

<sup>16</sup> Tamże, s. 811.

Z wypowiedzi senatora Hermanna Strunka popłynął aprobujący przekaz do nacjonalistycznie usposobionych nauczycieli niemieckich, którzy uzyskali poręczny argument propagandowy. Oto ich działalność polityczna służyła nakreślonym przez Senat kulturowym zadaniom edukacyjnym. Czerpiąc inspirację z tej dogodnej dla nacjonalistów niemieckich konstrukcji pojęciowej, która zamazywała różnicę pomiędzy nacjonalizmem a patriotyzmem oraz pomiędzy szowinizmem a poczuciem dumy z przynależności kulturowej, senator Strunk odrzucał zarzut posłów polskich o germanizacji szkolnictwa gdańskiego. Senat, w osobie Hermanna Strunka, przysłużył się gdańskim ksenofobom „wzbogacając” ich warsztat krasomówczy o poręczny wybieg semantyczny, który nacjonalistyczną agitację polityczną pozwalał nazywać promowaniem kultury niemieckiej.

Z pokrętej interpretacji Hermanna Strunka skwapliwie skorzystała centroprawicowa grupa uczestników debaty sejmowej nad polską interpretacją. Uzbrojony w argumentację Hermanna Strunka, w obronie agitujących nauczycieli niemieckich stanął ówczesny polityk DNVP Paul Matschkewitz. Według reprezentanta DNVP, gdańska młodzież szkolna w trakcie propagandowej kampanii plebiscytowej nie otrzymała od swoich preceptorów nauki szowinizmu narodowego, jak twierdzili polscy posłowie, lecz podniosła lekcję wychowawczą, wzmacniającą poczucie przynależności do niemieckiej wspólnoty kulturowej. Paul Matschkewitz stanął na straży utrwalenia niemieckiego charakteru szkolnictwa w WMG.

Przywołując usilnie literę i ducha międzynarodowych traktatów obejmujących WMG, w obronie niemieckiego oblicza gdańskiego szkolnictwa wypowiedzieli się posłowie reprezentujący partie ze środka sceny politycznej: Gerhard Friedrich z DP oraz Paul Weiss z Zentrum. W przeciwieństwie do linii opozycyjnej FP, partie DP i Zentrum obok DNVP, zademonstrowały z góry pełne zaufanie do resortu oświaty w Senacie odnośnie do obiektywnego stosunku urzędu do mniejszości polskiej. Należy przyznać, że Paul Weiss z Zentrum starał się nie przypisywać złej woli posłom polskim i przyczyn skarg szkolnych mniejszości doszukiwał się w młodzieńczych konfabulacjach uczniów. Wspierając Senat, partie centroprawicy wyraziły przekonanie, że władze szkolne WMG zdołają samodzielnie – a zatem bez udziału strony polskiej, jak domagała się FP, pomna zakwestionowania skarg Stanisława Kuhnerta – zbadać w rzetelny sposób zarzuty postawione w interpelacji Teodora Grobelskiego.

Tylko lewicowy propolski poseł Johannes Mau przedstawił zgoła odmienną wizję pedagogiki gdańskiej, która nie powinna skupiać się na wychowywaniu młodego pokolenia w niemieckim duchu narodowym, lecz w duchu powszechnego humanizmu: *Die Menschen sollen nicht zum Deu-*

*tschtum durch die Schulen erzogen werden, sondern unsere Kinder und Zöglinge sollen zu Menschen erzogen werden*<sup>17</sup>. Z tą opinią polemizował Gerhard Friedrich z zawodu nauczyciel, który wykluczył antynomię pomiędzy wychowaniem w niemieckim duchu narodowym a wychowaniem w duchu wartości ogólnoludzkich: *Einen Menschen zum Deutschen erziehen, heisst auch, ihn zum Menschen erziehen!*<sup>18</sup>

Johannes Mau zdobył się także na krytykę senatora Hermanna Strunka za jego impertynenckie uwagi, odrzucające *a priori* wiarygodność skarg zawartych w interpelacji Teodora Grobelskiego. Poseł Mau domagał się obiektywnego, bezstronnego zbadania polskich zarzutów, niemniej nie podważył roli resortu oświaty Senatu w procedurze wyjaśnienia kontrowersji.

Za swoją wypowiedź Johannes Mau został nagrodzony pochwałami i oklaskami od posłów polskich, którzy trafnie odczytali mowę posła USP, jako wyraz poparcia dla interpelacji FP. Istotnie, padły w omawianym oświadczeniu sejmowym działacza USP słowa jednoznacznie solidaryzujące się z treścią interpelacji FP, lecz nie był to gest solidarności bezgranicznej. Johannes Mau poddał stanowczej krytyce niemiecko-narodową doktrynę pedagogiczną, ale jego słowa sprzeciwu wobec prymatu koncepcji wychowania narodowego zostały użyte również w szerszym kontekście, subtelnie wyrażając analogiczne obawy odnośnie do narodowych treści kształcenia w szkolnictwie mniejszościowym.

Pod koniec 1921 roku doszło w Volkstagu do finalizacji przeciągającego się procesu legislacyjnego ustawy o publicznej nauce szkolnej dla mniejszości polskiej. Przypomnijmy, że już na 6 posiedzeniu Zgromadzenia Ludowego w dniu 15 grudnia 1920 roku FP skierował do Senatu wnioski o przedłożenie w Volkstagu projektu ustawy o publicznych uprawnieniach językowych dla mniejszości polskiej w szkolnictwie, urzędach i w sądownictwie. Podstawą formalną wniosku FP był artykuł 4 punkt 2 Konstytucji WMG, który zapowiadał ustawowe uregulowanie praw językowych mniejszości polskiej.

Źródła prawa i podstawy procedury legislacyjnej dla opracowania senackiego projektu zostały skatalogowane w artykule 33 konwencji paryskiej z 9 listopada 1920 roku. Główną dyrektywą legislacyjną miała być zasada wzajemności *do ut des* w relacjach oświatowych RP z WMG odzwierciedlona w wypełnieniu przez kontrahentów konwencji paryskiej zobowiązań wynikających z treści kluczowego artykułu 9 tzw. mniejszościowego traktatu wersalskiego. Jak już wiemy, następne wydarzenie w kalendarium peregrinacji legislacyjnej szkolnictwa publicznego mniejszości polskiej miało

---

<sup>17</sup> Tamże, s. 809.

<sup>18</sup> Tamże, s. 813.

miejsce 15 lutego 1921 roku. Wówczas na 16 posiedzeniu Volkstagu, FP zniecierpliwiona opieszłą postawą prawodawczą Senatu, podjęła nieskuteczną próbę wprowadzenia do trybu legislacyjnego własnego projektu edukacji mniejszości polskiej.

22 kwietnia 1921 roku wpłynął wreszcie do Volkstagu senacki projekt ustawy o nauczaniu mniejszości polskiej. W opinii władz warszawskich oraz FP projekt Senatu nie spełniał kryterium analogicznego traktowania mniejszości narodowych, który obowiązywał z mocy konwencji paryskiej. Projekt bez otwierania nad nim debaty trafił na wniosek Stanisława Kuhnera do komisji oświatowej Volkstagu.

Ciężar dyskusji nad kształtem pryncypialnych punktów projektu ustawy przesunął się do obszaru tematów poruszonych przy stole polsko-gdańskich obrad bilateralnych nad umową wykonawczą do konwencji paryskiej. Negocjacom podjętym dla zoptymalizowania norm regulujących wielopłaszczyznowe stosunki polsko-gdańskie, towarzyszył przegląd realizacji postanowień zawartych w konwencji paryskiej z 9 listopada 1920 roku. Należy raz jeszcze zaakcentować, że rozmowy toczące się w 1921 roku pomiędzy przedstawicielstwem WMG a RP i zakończone podpisaniem tzw. umowy warszawskiej 24 października 1921 roku miały charakter dwustronny. Odpowiedzialność za sukces lub porażkę negocjacji spoczywała bezpośrednio na kontrahentach umowy warszawskiej, Konwencja paryska była *de facto* dokumentem oktrojowanym przez Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone.

Na czoło najbardziej kontrowersyjnych zagadnień przy negocjacji umowy warszawskiej wysunęła się weryfikacja zgodności zapisów gdańskiej ustawy mniejszościowej z analogicznym polskim prawodawstwem szkolnym wraz z jego skutkami praktycznymi. Miarodajnym źródłem porównawczym były rozporządzenia władz polskich z lat 1919-1920, dotyczące organizacji szkolnictwa w dawnym zaborze niemieckim. Głównym cytowanym źródłem publikacji przepisów szkolnych był organ Departamentu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego przy Ministerstwie byłej Dzielnicy Pruskiej: „Urzędowa Gazeta Szkolna dla Województwa Poznańskiego i Pomorskiego” wraz z „Dodatkiem Nadzwyczajnym”.

Konstrukcja umowy warszawskiej w punkcie odnoszącym się do problematyki szkolnictwa mniejszościowego, przypominała protokół rozbieżności. Zapis artykułu 227 o szkolnictwie mniejszościowym nie otrzymał finalnej, merytorycznej redakcji, lecz ukazał się w formie odsyłacza do aneksu umowy warszawskiej. W załączniku „A” opublikowano opinię polskiej strony negocjacyjnej z dnia 9 lipca 1921 roku o projekcie oświatowym Senatu z 22 kwietnia 1921 roku przekazanym do Volkstagu. Równolegle,

w załączniku „B” do artykułu 227 umowy warszawskiej ukazała się odpowiedź Senatu z 23 lipca 1921 roku na polskie uwagi o gdańskim projekcie szkolnictwa dla mniejszości. Rozbieżności wynikały z generalnej różnicy celów negocjacyjnych. Strona polska dążyła do uwypuklenia polskości Gdańska. Delegacja Senatu broniła niemieckiego wizerunku Gdańska. Negocjacje w sprawie szkolnictwa mniejszościowego były istotnym elementem w rozgrywkach o kulturowo-polityczną teraźniejszość i przyszłość WMG.

Generalna ocena projektu Senatu dokonana przez władze polskie brzmiała krytycznie. Projekt senacki uznano jako niezgodny z artykułem 104 traktatu wersalskiego oraz artykułem 33 konwencji polsko-gdańskiej z 9 listopada 1920 roku. Pod groźbą wszczęcia procedury skargi na mocy artykułu 39 konwencji paryskiej, strona polska wezwała Senat do dostosowania projektu do stanu prawnego ustanowionego w RP w stosunku do szkolnictwa mniejszości niemieckiej w byłym zaborze pruskim.

Zastrzeżenia strony polskiej wzbudził już artykuł 1 projektu senackiej ustawy, który *de facto* ograniczał dostęp do gdańskich szkół mniejszościowych. Senat dążył do obostrzenia wymogów przy zapisach do polskich szkół mniejszościowych. Wprowadzono traktowane łącznie w formie koniunkcji kryterium kwalifikacji uczniów: na podstawie polskiej przynależności narodowej i językowej. Prawodawstwo polskie zastosowało liberalne alternatywne kryterium kwalifikacji: ze względu na narodowościowość lub język. Rozwiązanie forsowane przez Senat nie liczyło się z historycznym procesem germanizacji społeczności polskiej i kaszubskiej. Pominięto przypadki mieszanych narodowościowo małżeństw. Nie uwzględniono faktu odradzania się świadomości polskiej wśród zniemczonej części ludności WMG. Presja czynników polskich spowodowała, że strona gdańska zobowiązała się do zmiany artykułu 1 projektu na zapis analogiczny do funkcjonującego w prawie polskim.

Następną, poważną wątpliwość legislacyjną u negocjatorów polskich wzbudził zapis w artykule 3 senackiego projektu, który tworzył groźną barierę dla rozwoju szkół polskich w WMG. Na mocy artykułu 3 projektu, to urzędnicy szkolni, a nie prawni opiekunowie dzieci decydowali o zapisach do szkoły mniejszościowej. Artykuł 3 uprawniał gdańskie władze szkolne i nadzorcze władze oświatowe do badania składanych w formie oświadczenia deklaracji szkolnych przez prawnych opiekunów dzieci. Urzędnicy oświaty mogli domagać się okazania dokumentacji świadczącej o polskiej przynależności narodowej i językowej ucznia lub po zapowiadanej nowelizacji: narodowej lub językowej. Strona polska broniła autonomii woli prawnych opiekunów dzieci, których deklaracje szkolne nie powinny podlegać żadnym formom weryfikacji.



Senat upierał się przy swoim zdaniu, że zrealizował tylko istotę generalnej zasady polskich przepisów oświatowych, których kwintesencją był nakaz nauczania polskich dzieci w języku polskim wykładowym i *eo ipso* zakaz przyjmowania dzieci polskich do szkół mniejszościowych. Strona gdańska broniła tezy, że artykuł 3 projektu senackiego zredagowany został jako akt wykonawczy do wprowadzonego na wzór polskich władz szkolnych zakazu uczęszczania do szkół mniejszościowych dzieciom nienależącym do mniejszości. Zakaz został umieszczony w projekcie senackim w artykule 1 jako jego podpunkt: *Kinder deutsche Abstammung und Muttersprache dürfen nicht in eine Schule oder in eine Klasse mit polnischer Unterrichtssprache aufgenommen werden*<sup>19</sup>. („Nie wolno przyjmować dzieci pochodzenia i języka niemieckiego do szkoły lub klasy z językiem wykładowym polskim”). Zauważmy, że ów zakaz w projekcie gdańskim nie został zredagowany w analogicznej formie wobec ewentualnej obecności uczniów polskich w szkołach niemieckich. Oprócz udowodnienia polskiej przynależności narodowej lub językowej ucznia, dodatkowym wymogiem postawionym przez Senat przy rejestracji dziecka do publicznej szkoły mniejszościowej było zamieszkanie w WMG i dysponowanie gdańskim obywatelstwem przez rodziców lub prawnych opiekunów dziecka.

Senat przystał na polskie rozwiązanie, aby ustalić minimalny próg liczebności uczniów polskich w gminach na poziomie 40, który to odsetek obligował władze oświatowe do założenia odrębnej publicznej szkoły dla mniejszości lub do wyodrębnienia klasy polskiej w szkole niemieckiej. W tej minimalnej puli uczniów w danej gminie można było uwzględnić dzieci z sąsiednich gmin mieszkających w promieniu 3,5 kilometra.

Na opór ze strony gdańskiej natrafił postulat polski dotyczący zmian w artykule 7 senackiego projektu. Artykuł zakładał przymus nauczania języka niemieckiego w szkołach polskich, a zatem od początku edukacji. Strona polska opowiadała się za programem szkolnym, w którym cała nauka miała się odbywać w języku polskim. Nauka języka niemieckiego byłaby wprowadzona dopiero po trzecim roku edukacji. W ramach kompromisu Senat zaproponował naukę języka niemieckiego po drugim roku nauczania.

Kontrowersyjny dla Senatu okazał się polski wniosek, aby zagwarantować naukę religii i języka polskiego w ilości 4-6 godzin lekcyjnych dla dzieci polskich już przy liczbie 12 uczniów w danej szkole niemieckiej. Senat przeciwstawiał się temu zamysłowi, zasłaniając się nieznajomością ana-

---

<sup>19</sup> Umowa zawarta pomiędzy Polską a Wolnym Miastem Gdańskim celem wykonania i uzupełnienia polsko-gdańskiej konwencji z dnia 9 listopada 1920 r. *Abkommen zwischen der Freien Stadt Danzig und Polen zur Ausführung und Ergänzung der Polnisch-Danziger Konvention vom 9. November 1920*, [Gdańsk] [1921], s. 117.

logicznych rozwiązań w szkolnictwie polskim, bowiem rozmówcy polscy nie wskazali aktów prawnych z podobnymi przepisami.

Dyskusja toczyła się również dookoła kwalifikacji formalno-merytorycznych nauczycieli oraz kompetencji władz szkolnych oświaty mniejszościowej. Negocjatorzy polscy do najważniejszych kryteriów nauczycielskich zaliczali: polskie pochodzenie, biegłą znajomość języka polskiego i lojalny stosunek do RP. Wykluczono pośrednio obywateli państwa niemieckiego. Strona polska życzyła sobie kadr nauczycielskich mających obywatelstwo polskie lub gdańskie, absolwentów szkół nauczycielskich z polskim językiem wykładowym. Co więcej, władze polskie chciały przygotowywać co roku kontyngent kadr nauczycielskich dla szkół mniejszości w Gdańsku. Senat nie kwapił się do akceptacji takiej oferty, która groziła mu osłabieniem kontroli nad szkołami polskimi i dążył do zatrudnienia w szkołach mniejszościowych obywateli gdańskich pracujących już w szkolnictwie w WMG. Delegacja Senatu wymijająco odpowiedziała na ofertę polską zapewniając, że Gdańsk dysponuje wystarczającą ilością lokalnych sił nauczycielskich.

Tytułem kompromisu Senat nie wykluczył, że w przyszłości może pojawić się zwiększone zapotrzebowanie na kadry nauczycielskie. Ewentualne braki kadrowe mogły być wówczas uzupełnione obywatelami spoza WMG, którzy legitymowali się wykształceniem pedagogicznym w języku polskim. Uproszczone przy tym do minimum forsowane przez stronę polską katalog wymogów stawiany kandydatom. Pominięto – wysuwany przez Polskę – aspekt rekomendacji dla nauczycieli od władz polskich.

Z tych samych obaw o utratę kontroli nad szkolnictwem polskim, Senat odrzucił propozycję RP, aby pieczę nad oświatą polską w Gdańsku oddać specjalnemu inspektorowi. Kandydat na to stanowisko powinien spełniać, tak jak w przypadku nauczycieli – kryteria zawodowe i polityczne satysfakcjonujące stronę polską. Inspektor miał być mianowany przez władze WMG, ale za aprobatą polskich posłów w Volkstagu. Senat nie chciał wyodrębnić funkcji inspektora dla szkolnictwa polskiego. W ramach taktyki negocjacyjnej Senat nie odrzucał perspektywy kreowania stanowiska odrębnego inspektora, ale dopiero na etapie zaawansowanego rozwoju sieci szkolnictwa mniejszościowego. Konsultacje nad kandydaturą inspektora miano przeprowadzać z polskimi członkami dozoru szkolnego, a nie z polskimi posłami do Volkstagu.

Senat unikał zobowiązania się do zakładania publicznych szkół ponadpodstawowych z polskim językiem wykładowym. Pretekstem formalnym do odmowy był brak odpowiedniego zapisu w konwencji paryskiej. Ze względów taktycznych, delegacja gdańska umieściła w załączniku do umo-

wy warszawskiej kompromisowo brzmiący zapis o ewentualnym powrocie do tematyki zakładania szkolnictwa ponadpodstawowego dla mniejszości z chwilą nasilenia się zapotrzebowania na ten rodzaj edukacji.

Senat uchylił się od udzielenia analogicznych praw mniejszościowych szkolnych dla dzieci obywateli polskich mieszkających stale w WMG, czyli do posiadania publicznych szkół podstawowych lub klas z językiem wykładowym polskim. Strona senacka odmówiła zobowiązania się do przyjmowania uczniów obywateli polskich do gdańskich szkół ponadpodstawowych. Senat chcąc podkreślić swoją suwerenność decyzyjną, zamiast zobowiązania złożył deklarację przyjmowania dzieci obywateli polskich do gdańskich szkół średnich, w zależności od puli wolnych miejsc.

Po zawarciu umowy warszawskiej, wznowiono na początku listopada 1921 roku w Senacie i w Volkstagu proces legislacyjny nad ustawą o nauczaniu w języku polskim. Materiałem wyjściowym do dyskusji legislacyjnej przeprowadzonej najpierw w komisji oświatowej Volkstagu a następnie na plenum Zgromadzenia Ludowego, była kolejna redakcja projektu Senatu, w którym strona gdańska miała odnieść się do uwag i postulatów poczynionych przez delegację polską w toku negocjacji nad umową warszawską.

Stanisław Kuhnert – główny reprezentant posłów polskich w Volkstagu w debacie legislacyjnej nad ustrojem szkolnictwa narodowościowego – zintegrował swoje wypowiedzi z pryncypialną tezą doktryny politycznej FP o równorzędnych prawach nacji polskiej z niemiecką w WMG. Zgodnie z przyjętą myślą polityczno-prawną FP, Gdańsk charakteryzowano jako wspólne miasto dwóch narodów, dwóch kultur i języków, a w konsekwencji – dwóch równoprawnych systemów nauczania szkolnego. Była to doktryna polityczno-prawna przypominająca koncepcję katastrof narodowego. Utworzenie publicznego szkolnictwa w języku polskim nie traktowano w szeregach FP w kategoriach prawnego wyjątku udzielonego mniejszości, swoistego aktu tolerancji – jak uważały władze Gdańska – lecz jako obligatoryjny wymóg uruchomienia równoległej do oświaty niemieckiej sieci obowiązkowej edukacji szczebla podstawowego dla obywateli WMG pochodzenia polskiego. Istotą koncepcji FP było utworzenie polskiej ścieżki edukacyjnej, jako w pełni równoprawnej z niemieckim systemem szkolnym. Poglądy rządzącej w Gdańsku prawicy były zgoła odmienne. Osią i esencją systemu szkolnictwa gdańskiego były szkoły niemieckojęzyczne, a reglamentowanym odstępstwem od głównej zasady ustrojowej oświaty WMG – polskie placówki edukacyjne.

Stanisław Kuhnert przedstawił koncepcję legislacyjną, która uczęszczanie do publicznej szkoły polskiej traktowała jako spełnienie prawnego obowiązku edukacyjnego przez gdańskich Polaków, a nie przejawu pewne-

go rodzaju subiektywnej decyzji, „kaprysu” rodziców lub prawnych opiekunów dziecka. Co więcej, ustawodawca powinien był wprowadzić literalny zakaz zapisywania uczniów polskich do szkół niemieckojęzycznych, sformułowany analogicznie do przepisu umieszczonego w projekcie senackim ustawy, który zabronił udzielania dzieciom niemieckim edukacji w szkołach polskich. Logika wniosku FP, polegająca na zdefiniowaniu roli szkół polskich jako obowiązkowych, wiodła do legislacyjnego postulatu wykreślenia z senackiego projektu obostrzeń w dostępie do polskojęzycznych placówek edukacyjnych, tkwiących w biurokratycznym uprawnieniu weryfikacji podań o przyjęcie podopiecznych do polskich szkół. Status oświaty obligatoryjnej przyznany szkolnictwu polskiemu, pozwoliłby na ustabilizowanie perspektywy rozwoju szkół mniejszościowych. Chroniłby bardziej skutecznie przed biurokratycznymi zakusami ograniczania dostępu Polonii do polskiego szkolnictwa i w nieodległej przyszłości skasowania tej formy nauczania. Status obligatoryjnej szkoły polskiej stworzyłby instrument wspierający proces repolonizacji społeczności gdańskiej i powstrzymania germanizacji.

Dyskusja nad projektem ustawy o polskim szkolnictwie w WMG weszła w fazę końcową na 97 posiedzeniu Volkstagu w dniu 25 grudnia 1921 roku. Sprawozdawcą komisji oświaty Volkstagu o projekcie prawa o szkołach polskich był Karl Christiani poseł DNVP. Projekt ustawy, który wyszedł z komisji oświaty Zgromadzenia Ludowego i poddany plenarnej debacie, był w istocie kopią senackiej propozycji z uwzględnieniem kilku zmian i poprawek z umowy warszawskiej. Volkstag odrzucił przewodnią koncepcję organizacyjną szkolnictwa polskiego sformułowaną w autorskiej propozycji FP. Można zaryzykować stwierdzenie, że projekt dotyczący szkolnictwa polskiego, popierany przez zdecydowaną większość posłów Volkstagu był minimalistyczną repliką międzynarodowych i bilateralnych oraz miejscowych regulacji prawnych wobec mniejszości i szkolnictwa mniejszościowego ze szczególnym uwzględnieniem prawodawstwa RP, a wniosek FP ich maksymalistyczną wersją interpretacyjną.

Posłowie FP korzystali z następujących źródeł prawa: traktat wersalski, zwłaszcza artykuł 104 ustęp 4 i 5, tzw. mały traktat wersalski, konwencja paryska artykuł 33, umowa warszawska z 24 października 1921 roku, rozporządzenie Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej opublikowane w „Urzędowej Gazecie Szkolnej dla Województwa Poznańskiego i Pomorskiego”, Konstytucja Wolnego Miasta Gdańska artykuł 4, Ministerialverordnung z 31 grudnia 1918 roku (niemieckie rozporządzenie ministerialne).

Karl Christiani mówił otwarcie, że do zadań politycznych przy realizacji projektu oświatowego dla ludności polskiej należało zaakcentowanie supremacji niemieckiej kultury w Gdańsku oraz podkreślenie suwerennej

pozycji władz WMG w relacjach z Polską. Poseł DVNP Karl Christiani bezceremonialnie nakreślił hierarchię narodową panującą w Gdańsku. Niemcom przypisał w Gdańsku funkcję suwerena, gospodarza miasta, rolę podmiotu władzy. Polakom przyznał co najwyżej status mniejszości tolerowanej, coś w rodzaju uwspółcześnionej formy średniowiecznego „privilegium tolerandis”. Karl Christiani przydzielił, czy też „zezwoił” Polakom na możliwość korzystania w Gdańsku z prawa gościnności. Nacja polska nie należała do współgospodarzy Gdańska, a zatem nie była podmiotem, a przedmiotem lokalnego prawa. Karl Christiani, mówiąc o prawach mniejszości polskiej w Gdańsku używał nonszalanckiego i prowokacyjnego określenia „Gastrecht”, ku oburzeniu Stanisława Kuhnerta i Władysława Paneckiego.

Volkstag odrzucił kluczowy wniosek FP, który miał przekształcić ustrój szkolnictwa polskiego w Gdańsku z modelu fakultatywnego na system obligatoryjny. Odrzucona ustrojowa poprawka FP do artykułu 1 niemieckiego projektu o szkolnictwie mniejszościowym, brzmiała następująco:

*Für Kinder, deren Väter oder erziehungsberechtigte Mütter polnischer Abstammung oder Muttersprache sind, werden Volksschulen bzw. Volksschulklassen mit polnischer Unterrichtssprache auf öffentliche Kosten eingerichtet.*

*Kinder polnischer Abstammung oder Muttersprache dürfen nicht in eine Schule mit deutscher Unterrichtssprache aufgenommen werden*<sup>20</sup>.

Volkstag przegłosował natomiast, postulowaną przez delegację polską przy negocjacjach nad umową warszawską, poprawkę w artykule 1 senackiego projektu. Koniunkcję zastąpiono alternatywą w zdaniu uściślającym tytuł prawny do zapisania dziecka do mniejszościowej szkoły lub klasy: polskie pochodzenie lub polskojęzyczność.

W ostatecznej wersji treść artykułu 1 ustawy o nauczaniu mniejszości polskiej różniła się istotnie od maksymalistycznej propozycji FP<sup>21</sup>. Szkolnictwo polskie nie uzyskało uprawnienia do realizacji obowiązkowej oświaty w WMG. Dzieci polskie w szkołach mniejszościowych nie zostały objęte obligatoryjną formą nauczania. W konsekwencji, gdański prawodawca zaprowadził w szkolnictwie mniejszościowym system ubiegania się o polskojęzyczne nauczanie. Opracowano specjalną procedurę składania wniosków do szkół polskich z prawem do ich weryfikacji przez władze oświatowe. Volkstag nie przyjął równouprawniającej poprawki FP do artykułu 2 projektu oświatowej ustawy, aby w szkołach polskich obowiązywał rejestrowy system przyjmowania dzieci, analogiczny jak w szkołach niemieckojęzycznych. Wniosek FP miał następującą treść:

<sup>20</sup> Volkstag Danzig, 97. Sitzung. Donnerstag, den 15. Dezember 1921, s. 2011.

<sup>21</sup> Gesetzblatt für die Freie Stadt Danzig, 1921, nr 36, poz. 83.

*Die Einschulung erfolgt in der Zeit vom 1. Januar bis 31. Januar oder bei schulpflichtig werden den Kindern zum Einschulungstermin, unter Beobachtung der für die Einschulung in die deutschen Volksschulen geltenden Vorschriften*<sup>22</sup>.

W przypadku odrzucenia przez Volkstag zasadniczego postulatu FP o zrównanie praw szkolnych, posłowie polscy przygotowali i zgłosili alternatywny wniosek, który decyzję o zapisaniu dziecka do szkoły lub klasy mniejszościowej pozostawiał niepodważalnej woli prawnych opiekunów ucznia. Urzędy oświatowe nie posiadałyby kompetencji do badania i ewentualnego zakwestionowania postanowienia prawnych opiekunów dziecka. Poprawka była zgodna z postulatem delegacji polskiej zgłoszonym w negocjacjach umowy warszawskiej. FP postawiła poprawkę w formie zmiany artykułu 3 projektu. Poprawka została odrzucona przez Volkstag. Dla kronikarskiej sumienności przytoczymy jej treść:

*Für die Einschulung in Volksschulen oder Volksschulen Klassen mit polnischer Unterrichtssprache ist einzig und allein maßgebend eine mündliche oder schriftliche Willenserklärung des Erziehungsberechtigten.*

Logika propozycji zmiany artykułu 3 wymagała od FP postawienia wniosku o skreślenie artykułu 4 projektu, w którym zawarto opis procedury odwołania się od negatywnej weryfikacji przez władze oświatowe podania o przyjęcie dziecka do polskiej szkoły. Wraz z upadkiem wniosku do artykułu 3, przesądzony był wynik głosowania nad artykułem 4.

FP konsekwentnie zaproponowała zmianę artykułu 5, w którym projektodawca, jako warunek niezbędny do otwarcia szkoły albo klasy mniejszościowej, określił minimalny próg ilościowy uczniów (40) w danej gminie lub wraz z gminami sąsiedzkimi w promieniu 3,5 km. Według senackiego projektu wymagana liczba uczniów była tożsama z ilością zweryfikowanych pozytywnie podań szkolnych. W kręgach polskich zrodziło się podejrzenie, że procedura badania wniosków szkolnych okaże się narzędziem do zmniejszania statystyki polskich uczniów i pretekstem do likwidowania szkolnictwa mniejszościowego. FP, trzymając się dyrektywy odrzucającej badania zgłoszeń szkolnych, wnioskował o zmianę redakcyjną artykułu 5, aby wyeliminować subiektywną, uznaniową metodę obliczenia uczniów. Również i tej poprawki FP Volkstag nie zaakceptował.

FP próbowała złagodzić wymowę następnego artykułu 6, który stwarzał władzom oświaty możliwość zamykania polskich placówek edukacyjnych lub ich przekształcania w szkoły i klasy niemieckojęzyczne z powodu spadku ilości uczniów poniżej wartości progowej. FP dążyła do umieszczenia zapisu przeciągającego w czasie decyzję likwidacyjną. Posłowie polscy

---

<sup>22</sup> Volkstag Danzig, 97. Sitzung. Donnerstag, den 15. Dezember 1921, s. 2014.

zapropowali, aby wszczęcie procedury zmieniającej status szkoły lub klasy polskojęzycznej następowało dopiero po dwuletnim cyklu wystąpienia procesu stałego obniżania się naboru szkolnego. Wniosek posłów FP odzwierciedlał wiernie zapis z artykułu 4a) *Rozporządzenia w sprawie przemiany szkolnictwa* z 10 marca 1920 roku, wydanego przez Ministra byłej Dzielniczy Pruskiej, który regulował położenie szkolnictwa mniejszości niemieckiej w Wielkopolsce i na Pomorzu. Także i ten wniosek FP został w Volkstagu odrzucony.

Nie przyjęto również pozostałych poprawek legislacyjnych FP. W artykule 7 projektu FP chciała ustawowo ustalić maksymalną liczbę godzin nauki języka niemieckiego w szkolnictwie polskim. FP wnioskowała, żeby liczba lekcji języka niemieckiego nie przekraczała pułapu 6 godzin w tygodniowym interwale czasowym. W tym samym artykule 7 ustęp 2 posłowie FP domagali się dla języka polskiego rozszerzenia zakresu uprawnień jako języka urzędowania wewnętrznego w szkolnictwie mniejszościowym. Przykładowo, w myśl projektu ustawy wszystkie świadectwa uczniów: promocyjne i ukończenia szkoły musiały być dwujęzyczne. Odrzucona poprawka FP zmierzała do ograniczenia zakresu translacji do końcowych świadectw szkolnych. Przyjęcie poprawki FP odciążałoby organa szkolne od obowiązku sporządzania protokołów zebrań w dwóch językach, a także od wymogu prowadzenia dwujęzycznej kroniki szkoły.

Następną poprawkę FP postawiła przy artykule 9 projektu, który normował strukturę kierownictwa szkolnictwa mniejszościowego. Wniosek FP zmierzał do konstrukcji ustroju samorządu szkół mniejszościowych. Ze strony FP skrytykowano zapis promujący wspólne, łączone zarządy szkół mniejszościowych ze szkołami wyznaniowymi. Ponadto, według projektu FP w składzie władz zarządu szkoły lub komisji szkolnej „musiał”, a nie tylko „mógł”, zasiadać prawny opiekun ucznia danej szkoły.

Do najważniejszego problemu umowy warszawskiej w zakresie gdańskiego szkolnictwa mniejszościowego urastało przeforsowanie zgody na naukę języka polskiego oraz religii w języku polskim dla dzieci w polskich w szkołach z językiem wykładowym niemieckim, tam gdzie ilość polskich uczniów sięgała minimalnej liczby 12. Wniosek delegacji polskiej podjęty przez posłów FP wzbudził w komisji oświatowej i na plenum Volkstagu znaczne kontrowersje. Projekt, który w pierwszej wersji został przegłosowany w komisji oświatowej Volkstagu warunkowo zgadzał się na naukę języka polskiego w szkołach niemieckojęzycznych, ale w przeciwieństwie do polskiego wniosku, nie określał ustawowo ilości zajęć (FP żądała co najmniej 6 godzin tygodniowo) oraz nie przewidywał zorganizowania lekcji religii w języku polskim, z czym zgadzali się socjaldemokraci, jako ideowi

oponenci klerykalizacji szkolnictwa. Wbrew artykułowi 104 Konstytucji WMG, który przyjął model szkoły publicznej wyznaniowej, socjaldemokracja chciała kwestię wychowania religijnego przesunąć z przestrzeni publicznej do sfery prywatnej. Doktrynerstwo socjaldemokracji i ideologiczno-polityczna rywalizacja z radykalną lewicą, pchnęły socjalistów na wspólny z prawicą szlak działalności politycznej, znaczonej redukcją katalogu praw mniejszościowych.

Po dalszych dyskusjach w komisji oświatowej Volkstagu centroprawicowa większość, kierując się stanowiskiem Zentrum i zdaniem wpływowego posła DNVP Adelberta Matthei, zgodziła się na dopisanie do projektu naukę religii w języku polskim. Poprawka autorstwa posłów DNVP: Adelbert Matthei i Anni Kalähne trafiła do artykułu 11 projektu ustawy, jak i do końcowej redakcji prawa oświatowego. Zreflektowała się także socjaldemokracja, że ich negacja postulatu FP narusza prawa mniejszości polskiej, co może spowodować utratę popularności partii wśród członków jej elektoratu wywodzącego się z polskiego środowiska.

W opinii posłów FP, poważnym mankamentem projektu ustawy był brak akceptacji w komisji oświatowej Volkstagu dla polskiego postulatu określenia minimalnej ilości polskich uczniów na pułapie liczbowym 12. Liczebnik został zastąpiony nieprecyzyjnym zapisem „verhältnismäßig beträchtlich”, który służył uznaniowej metodzie podejmowania decyzji przez władze nadzorcze oświaty, co zupełnie rozmijało się z intencją legislacyjną polskich posłów, która zakładała formalny automatyzm decyzyjny resortowych urzędów.

Mimo wysiłków posłów FP, a zwłaszcza Stanisława Kuhnerta, Franciszka Kubacza i Bronisława Budzyńskiego, schemat koncepcyjny projektu ustawy nadany mu w komisji oświatowej Zgromadzenia Ludowego nie uległ na plenum Volkstagu istotnym zmianom. Nie uwzględniono pełnej linii programowej polskiego wniosku. Powody okrojenia przez centroprawicową większość Volkstagu założeń polskiego postulatu szkolnego do projektu ustawy oświatowej były czysto polityczne. Postawa centroprawicy miała być formą riposty na jakoby dyskryminacyjną i polonizacyjną politykę narodowościową państwa polskiego, stosowaną wobec aspiracji i potrzeb kulturowo-oświatowych mniejszości niemieckiej, zwłaszcza na Pomorzu.

Poniekąd zaskakujące, że tym razem najbardziej ostrą retorykę wobec polityki RP nie wygłosił klub DNVP, lecz DP. Zdziwienie szybko jednak mija, gdy ze stenogramów Zgromadzenia Ludowego dowiadujemy się, że DP delegowała na mównicę Volkstagu znanego nam sympatyka Hakaty Gerharda Friedricha, „specjalizującego” się w nieprzychylnych państwu polskiemu filipikach, którego i tym razem nie zrażały zwischenruffy posłów



FP oraz lewicowych radykalistów: Wilhelma Rahna i Johannesesa Mau<sup>23</sup>. W krasomówczej ekspresji demagogicznych figur retorycznych, Gerhard Friedrich „przelicytował” przedstawiciela DNVP, którym był Waldemar Dobbrick<sup>24</sup>. Diametralnie inny obraz szkolnictwa mniejszości niemieckiej w Polsce przedstawili w polemice poselskiej Stanisław Kuhnert oraz Franciszek Kubacz, których wystąpienia były starannie przygotowane i poparte danymi statystycznymi i źródłami normatywnymi.

Końcowe paragrafy ustawy oświatowej normowały zasady funkcjonowania prywatnych polskojęzycznych szkół i placówek wychowawczych. W artykule 12 zobowiązano właścicieli polskich szkół prywatnych do przestrzegania artykułu 7 procedowanej ustawy, który obliłował szkolnictwo polskojęzyczne do nauki języka niemieckiego w średnich i wyższych klasach szkół powszechnych. Na mocy artykułów 7 i 12 ustawy również w szkołach prywatnych językiem urzędowania zewnętrznego miał być język niemiecki, a językiem urzędowania wewnętrznego: polski i niemiecki. W artykule 12 pojawił się także zapis o konieczności przestrzegania generalnej zasady z artykułu 1 o powszechnej edukacji w szkołach niemieckojęzycznych. Szkoły mniejszości funkcjonowały jako wyjątek od zasady, stąd w artykule 12 o edukacji prywatnej prawodawca powtórzył z artykułu 1 ustęp 3 projektu ustawy – kwestionowany przez FP – wymóg udokumentowania polskiej przynależności językowej lub narodowej ich uczniów.

W ślad za obiekcjami delegacji polskiej negocjującej umowę warszawską, zastrzeżenia ze strony FP wysunięto także do artykułu 13 ustawy, w którym ustawodawca nałożył na podmioty właścicielskie prywatnych szkół mniejszościowych wymóg uzyskania zezwolenia na działalność pedagogiczną od gdańskich władz nadzorczych oświaty. Akt udzielenia koncesji szkolnej przybrał uznaniową formułę. FP obawiała się, że uznaniowe kryterium z artykułu 13 będzie nadużywane, w celu ograniczenia rozwoju prywatnego szkolnictwa polskojęzycznego. Posłowie FP bezskutecznie zabiegali o usunięcie z artykułu 13 zapisu o uznaniowym trybie decyzyjnym nadzorczych władz oświatowych. Zdecydowana większość członków Volkstagu nie przyjęła polskiej argumentacji, że zapis z artykułu 13 ustawy szkolnej koliduje z artykułem 33 konwencji paryskiej oraz z artykułami 104 i 105 traktatu wersalskiego. Ustawodawcy powtarzali kontrargumenty używane przy wszystkich poprawkach do mniejszościowej ustawy, że artykuł 13 tylko recypował przepisy polskie, a nie istniał wymóg ani powód, aby prawodawca gdański miał stosować politykę oświatową bardziej liberalną od polskiej.

<sup>23</sup> Volkstag Danzig, 97. Sitzung. Donnerstag, den 15. Dezember 1921, s. 2020-2022.

<sup>24</sup> Tamże, s. 2018-2019.

Stanowisko prawno-polityczne koalicji rządzącej w Gdańsku było dodatkowo obudowane treścią artykułu 105 Konstytucji WMG, traktującego o szkołach prywatnych. Zgodnie z Konstytucją WMG, działalność szkół prywatnych nie zależała wyłącznie od spełnienia wymaganych przepisów, ale także od wydania aktu zgody władz WMG, które podejmowały postanowienie w oparciu o szeroko sformułowane i zarazem wygórowane kryteria kwalifikacji, dające decydom duży margines swobody interpretacyjnej. Wyrażenie zgody było uzależnione od oceny decydom, czy dana szkoła prywatna nie odbiegała od poziomu placówki publicznej na podstawie kryterium: celowości, wyposażenia, wykształcenia nauczycieli. Ponadto, w szkole nie mogło dojść do zróżnicowania uczniów według statusu możliwości rodziców. Placówka edukacyjna musiała mieć gwarancje finansowe funkcjonowania, a jej nauczyciele pracownicze zabezpieczenie prawne.

### **Spór o uprawnienia językowe dla ludności polskiej**

Pryncypialne różnice w doktrynie prawno-politycznej na temat statusu ludności polskiej w WMG, które wykrystalizowały się pomiędzy FP a znaczną większością gdańskich partii wraz z socjaldemokracją, ujawniły się ponownie w okolicznościach prac legislacyjnych nad uprawnieniami dla języka polskiego w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Posłowie FP, domagając się dla Polaków w WMG równorzędnej z ludnością niemiecką pozycji i realizacji pełnych swobód obywatelskich, dążyli do maksymalnego powiększenia zakresu polskich praw językowych nie tylko w podstawowych instytucjach aparatu sprawiedliwości, ale także w szeroko rozumianej sferze obrotu prawnego oraz w administracji publicznej. Źródłem prawa dla wniosku legislacyjnego FP był akapit 2 artykułu 4 Konstytucji WMG: „Polskojęzycznej ludności zapewnia się prawodawstwem i administracją wolny narodowy rozwój, szczególnie przez używanie języka ojczystego w szkolnictwie, jak i w wewnętrznej administracji oraz w wymiarze sprawiedliwości. Szczegóły reguluje ustawa”.

Stanowisko większości niemieckiej zasadało się na przyznaniu Polakom minimalnych i tymczasowych uprawnień językowych w oparciu o interpretację *sensu stricto*, a nie *sensu largo* artykułu 33 konwencji paryskiej i stąd wykoncypowanej zasady *do ut des* w stosunkach narodowościowych WMG z RP. Powoływanie się na konwencję paryską schlebiało ambicjom politycznym rządzącym w mieście niemieckim politykom, którzy wskazując na bilateralny schemat konstrukcji konwencji usiłowali dowieść tezy o równorzędnej pozycji Gdańska względem Rzeczypospolitej i o suwerennym statusie WMG na arenie międzynarodowej. Na podstawie artykułu 33 kon-

wencji paryskiej władze WMG poczuwały się do odegrania roli protektora mniejszości niemieckiej w Polsce.

Dla jasności wykładu przytoczymy treść wspomnianego artykułu 33 umowy polsko-gdańskiej: „Wolne Miasto Gdańsk zobowiązuje się zastosować do mniejszości rasowych, religijnych i językowych przepisy podobne do tych, które są zastosowane przez Polskę na terytorium polskim, w wykonaniu rozdziału I-go traktatu, zawartego w Wersalu 28 czerwca 1919 r. między Polską a Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi, a szczególnie czuwać, aby w prawodawstwie i w prowadzeniu administracji żadna stronniczość nie objawiała się na szkodę obywateli polskich i innych osób pochodzenia lub języka polskiego, stosownie do art. 104 § 5 traktatu pokoju wersalskiego z Niemcami. Przepisy artykułów 14 do 19 traktatu zawartego w Wersalu pomiędzy Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszeniowymi a Polską dnia 28 czerwca 1919 r. zarówno, jak i przepisy art. 89 traktatu wersalskiego z Niemcami stosować się będą również do Wolnego Miasta Gdańska”.

W interpretacji, którą w imieniu komisji prawniczej Volkstagu przedstawił socjaldemokrata Hans Bing, zadanie legislacyjne autorów projektu ustawy językowej nie dotyczyło wypełnienia zapisów z akapitu 2 artykułu 4 Konstytucji WMG. Zasłaniając się jako podstawą legislacyjną artykułem 33 konwencji paryskiej i polskim prawodawstwem mniejszościowym, ograniczono się do minimalizmu legislacyjnego – zestawu elementarnych uprawnień językowych w wąsko rozumianym obszarze wymiaru sprawiedliwości. Przykładem minimalistycznej formy recepcji polskich przepisów językowych było wpisanie klauzuli temporalnej do projektu gdańskiego.

Tłumaczenia Hansa Binga były dosyć zagmatwane pod względem prawniczym, ale jaskrawo czytelne w wymowie politycznej. Wykładnia Hansa Binga oznaczała, że gdański ustawodawca zmierzał do redakcji projektu ustawy w formule riposty legislacyjnej, opartej na subiektywnej ocenie położenia prawnopolitycznego mniejszości niemieckiej w Polsce.

Na przekór wnioskowi polskich posłów, gdański prawodawca unikał realizacji uprawnienia językowego mniejszości w administracji publicznej, pomimo, że prócz Konstytucji WMG (artykuł 4 akapit 2) postulat ten figurował w artykule 33 konwencji paryskiej oraz został uwzględniony w polskim prawodawstwie mniejszościowym. Wniosek FP dotyczący kompleksowego lub pakietowego uregulowania uprawnień językowych był odrzucony przez stronę gdańską pod pretekstem rozmijania się stanowiska FP z koncepcją legislacyjną Volkstagu, polegającą na odrębnym procedowaniu poszczególnych praw mniejszościowych. W efekcie legislacyjnego ociągania

nia się nie doszło do uruchomienia w Volkstagu prac dla nadania językowi polskiemu uprawnień w administracji WMG.

Architektura projektu ustawy o używaniu języka polskiego w podstawowych sektorach aparatu sprawiedliwości WMG została opracowana w Senacie. Senacki projekt był minimalistycznym modelem, który recypował elementy prawodawstwa językowego dla mniejszości niemieckiej w Polsce w dawnej pruskiej dzielnicy zaborczej. Źródłem normatywnym prawa porównawczego dla senackiego projektu były wybrane artykuły rozporządzenia Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej o języku urzędowym w sądownictwie i notariacie w byłej dzielnicy pruskiej z dnia 15 grudnia 1919 roku<sup>25</sup>. Należy zwrócić uwagę na wybiórczość komparastyki gdańskich legislatorów, którzy w przeciwieństwie do polskiego ustawodawcy, ramami projektu ustawy językowej nie objęli notariatu oraz advokatury.

Minimalizm użytkowy projektu poddany został krytyce posłów FP, którzy mieli zgoła odmienny pogląd odnośnie materii kompetencyjnej ustawy. Zamyśl koncepcyjny posłów FP umocowania na podstawie 2 artykułu 4 Konstytucji WMG praw językowych mniejszości w obszarze wymiaru sprawiedliwości, skomplikowałby rządzącym Gdańskiem plan nadania przepisom statusu przejściowego i tym samym utworzenia przesłanki do ich jak najszybszego zniesienia.

Powtórzmy uwagę, że senacki projekt był zubożoną wersją katalogu uprawnień językowych, który zawierał się w obszernym i szczegółowym rozporządzeniu Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z 15 grudnia 1919 roku. Osnową polskiego rozporządzenia było przejściowe stosowanie pruskich przepisów o języku urzędowym w sądownictwie i notariacie, z tą zasadniczą różnicą, że pozycję języka urzędowego w miejsce niemieckiego zajął język polski. Język niemiecki pełnił funkcję pomocniczą na okres tymczasowy funkcjonowania rozporządzenia do 1 kwietnia 1923 roku. Klauzula temporalna została prolongowana do 1 kwietnia 1925 roku na mocy ustawy z dnia 24 marca 1923 roku w przedmiocie przepisów tymczasowych o języku urzędowym w sądownictwie i notariacie w Poznańskim i Pomorskiem, przy zastrzeżeniu, że wcześniej nie wejdzie w życie ogólna ustawa o organizacji sądownictwa<sup>26</sup>.

Ostateczne uregulowanie i ustabilizowanie w II RP uprawnień dla języka niemieckiego w sądownictwie, prokuraturze i notariacie wprowadziła odrębna ustawa o języku urzędowym sądów, urzędów prokuratorskich oraz notariuszy w okręgach sądów apelacyjnych w Poznaniu i Toruniu, która

---

<sup>25</sup> *Zbiór rozporządzeń i okólników Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej z r.1920 mających zasadnicze znaczenie dla Wymiaru Sprawiedliwości*. Poznań 1921, s. 38-44.

<sup>26</sup> Dz.U. 1923 nr 38 poz. 250.

została ogłoszona 31 marca 1925 roku z datą obowiązywania od 1 kwietnia 1925 roku<sup>27</sup>. Na podstawie artykułu 14 ustawy, prawa przyznane tą ustawą, przysługiwały również obywatelom WMG. W ustawie zachowano gros przywilejów językowych z poprzednich aktów prawnych.

Członkowie FP od początku swojej aktywności w Volkstagu I kadencji intensywnie zabiegali o ustawowe potwierdzenie konstytucyjnie gwarantowanych uprawnień publicznych dla języka polskiego. Posłowie FP w myśl artykułu 4 ak. 2 Konstytucji WMG dążyli do kompleksowego uregulowania legislacyjnego polskich praw językowych na bazie *stricte* prawniczej. Starania w tym kierunku posłowie polscy zapoczątkowali formalnym wnioskiem złożonym na 6 posiedzeniu Volkstagu w dniu 15 grudnia 1920 roku.

Inną taktykę legislacyjną obrała rządząca w WMG niemiecka większość. Proces legislacyjny został mocno upolityczniony. Uzależniono zakres przyznanych uprawnień językowych dla mniejszości polskiej od sytuacji w relacjach polsko-gdańskich oraz od oceny polityki narodowościowej państwa polskiego, ważonej stanem prawnym mniejszości niemieckiej. Odrzucono stanowisko polskich posłów, aby na podstawie literalnej interpretacji zapisu w Konstytucji WMG (artykuł 4 ak. 2) zredagować kompleksowy projekt ustawy językowej dla mniejszości polskiej. Legislatorzy niemieccy skupili się na odrębnych regulacjach w danych segmentach życia publicznego, opracowanych w formie reagowania na rozwiązania zastosowane wobec mniejszości niemieckiej w prawodawstwie polskim.

Senacki projekt ustawy językowej w instytucjach wymiaru sprawiedliwości został przedłożony do dyskusji na forum Zgromadzenia Ludowego dopiero 27 kwietnia 1922. Ponieważ gdańscy prawodawcy twierdzili, że projekt o uprawnieniach języka polskiego w WMG został oparty na zasadach konwencji paryskiej i odzwierciedlał zakres praw mniejszości niemieckiej w Polsce, taktyka parlamentarna posłów FP skupiła się na podważeniu opinii strony niemieckiej.

Mając głęboką świadomość ogromnej wagi dla praw Polonii gdańskiej podjętej w Volkstagu debaty, reprezentanci FP mocno zaangażowali się w tok merytorycznych prac legislacyjnych nad ustawą językową mniejszości w aparacie sprawiedliwości. Czołową rolę odgrywał Franciszek Kubacz, a towarzyszyli mu: Bronisław Budzyński, Stanisław Kuhnert, Bonifacy Łangowski. W toczonych w Volkstagu polemikach rozlegały się *zwischenruffy* Władysława Paneckiego. Stenogramy debaty odnotowały również aktywność poselską Wojciecha Jedwabskiego.

---

<sup>27</sup> Dz.U. 1925 nr 32 poz. 226.

Posłowie FP starali się dowieść tezy, że Polacy w Gdańsku otrzymali węższy zakres praw językowych w instytucjach wymiaru sprawiedliwości w porównaniu do ludności niemieckiej zamieszkującej w byłej dzielnicy pruskiej. Franciszek Kubacz zwrócił uwagę na nieszczerą i nielogiczną stanowisko Senatu. Wbrew zapewnieniom władz Senatu o dochowaniu klauzuli wzajemności, przepisy regulujące prawa mniejszości w polskich instytucjach aparatu sprawiedliwości przewyższały propozycję gdańską zakresem uprawnień językowych, liberalnymi rozwiązaniami i kulturą redakcji legislacyjnej.

Nielogicznie brzmiały – skonfrontowane z opinią Senatu o dostosowaniu gdańskiego prawa do polskiego – wypowiedzi głównego rzeczownika projektu ustawy senatora Alberta Franka, który usilnie wskazywał na różnicę ukształtowaną w genezie i celach pomiędzy polskimi (przejściowa ochrona urzędników aparatu sprawiedliwości niezających języka polskiego) a gdańskimi (ochrona praw mniejszości jako petentów wymiaru sprawiedliwości) przepisami językowymi<sup>28</sup>. Przy czym, senator Frank nie wytłumaczył, dlaczego uprawnienia językowe mniejszości w obrębie wymiaru sprawiedliwości, choć należące do kanonu praw narodowościowych, nie otrzymały w ustawie gdańskiej statusu trwałości, lecz tylko charakter tymczasowy. Poza tym, wyłaniała się fundamentalna niespójność przejawiająca się w niekoherentnym, *stricte* utylitarnym recypowaniu polskich przepisów przez stronę niemiecką, a osobiście przez Alberta Franka. Opinia o odwzorowaniu polskich przepisów przeplatała się z głosem o ich merytorycznej nieprzystawalności. Oczywiście, że jedyną przesłanką doboru przepisów był minimalizm użytkowy dla ludności polskiej WMG.

Krytyczny ton wypowiedzi posłów FP wobec projektodawcy rozległ się w Volkstagu już w trakcie dyskusji nad artykułem 1 projektu przy słowach: *ist es gestattet* („zezwała się”). Franciszek Kubacz jako główny referent poprawek polskich do ustawy w komisji prawniczej i na forum plenarnym Volkstagu, bezskutecznie domagał się na podstawie wzorca konstrukcji z prawodawstwa polskiego, zastąpienia w projekcie gdańskim trybu uznaniowego wyrażonego zwrotem *ist es gestattet* zasadą obligatoryjności ujętą słowami *haben das Recht*<sup>29</sup>.

Volkstag odrzucił także alternatywną poprawkę FP do artykułu 1, która była niemal wierną kopią sformułowania zawartego w akapicie 2 artykułu 3 polskiego rozporządzenia z dnia 15 grudnia 1919 roku o języku urzędowym w sądownictwie i notariacie w byłej dzielnicy pruskiej: „Oświadczenie się za językiem niemieckim jako ojczystym (...) jest dla sądu i urzędników

---

<sup>28</sup> Volkstag Danzig, 202. Sitzung. Mittwoch, den 4. Oktober 1922, s. 3391-3392.

<sup>29</sup> Volkstag Danzig, 196. Sitzung. Mittwoch, den 27. September 1922, s. 3348.

sądowych obowiązujące”<sup>30</sup> – *Die Erklärung, dass die polnische Sprache die Muttersprache ist, ist für die Gerichte und die Gerichtsbeamten bindend*<sup>31</sup>. Poprawka była swoistym testem sprawdzającym wiarygodność słów gdańskich autorów językowych przepisów o ich homogenicznej spójności z polskimi zapisami.

W projekcie senackim *quasi* aktem tolerancyjnym władz WMG *ist es gestattet*, zezwolono osobom fizycznym, które złożyły oświadczenie o nieznamomości języka niemieckiego na posługiwanie się językiem polskim w mowie i pisemnie w instytucjach wymiaru sprawiedliwości: sądownictwie i prokuraturze. Innymi słowy, prawodawca warunkowo i tymczasowo godził się na używanie pomocniczo języka polskiego w kontaktach petentów z wymiarem sprawiedliwości. Wpływające do urzędów aparatu sprawiedliwości dokumenty w języku polskim musiały jednak posiadać uwierzytelnioną translację na język niemiecki. O przygotowanie odpowiedniej dwujęzycznej dokumentacji miał zadbać petent. Gdański wymiar sprawiedliwości – wbrew intencjom FP – nie ustanowił języka polskiego drugim językiem urzędowania zewnętrznego, a tym bardziej nie uczynił języka polskiego dodatkowym językiem urzędowania wewnętrznego.

Posłowie FP zabiegali, aby polskich uczestników obrotu prawnego odciążyć od wymogu załączenia do dokumentów ich uwierzytelnionych przekładów w języku niemieckim. Zgodnie z poprawką FP złożoną przy artykule 3 projektu obowiązek sporządzania translacji spoczywać miał na instytucjach wymiaru sprawiedliwości<sup>32</sup>. Równocześnie w zamyśle członków FP zamierzano w ten sposób uzyskać zbliżoną do równoprawnej pozycję urzędową języka polskiego z językiem niemieckim. Mniejszość mogłaby wnosić pisma, podania sądowe w polskim języku, a tłumaczeniem dokumentów zajęłyby się urzędy realizujące wnioski petentów.

Senat i Volkstag sięgnął po demagogiczny argument kierowania się rzekomym dobrem petentów polskich, którzy działając we własnym zakresie mieliby lepszą sposobność nadzoru nad tłumaczeniem dokumentów i odrzucono propozycję FP, aby translację dokumentów sporządzano w instytucjach wymiaru sprawiedliwości, do których adresowano polskie pisma. Rzeczywistym powodem odrzucenia postulatu FP był zamiar podkreślenia supremacji języka niemieckiego w WMG oraz niemieckości Gdańska. W Senacie i w Volkstagu wysnuto skądinąd trafne przypuszczenie, że właściwą intencją poprawki FP było przełamanie monopolu języka niemieckie-

<sup>30</sup> *Zbiór rozporządzeń i okólników Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej z r. 1920 mających zasadnicze znaczenie dla Wymiaru Sprawiedliwości*, Poznań 1921, s. 38.

<sup>31</sup> Volkstag Danzig, 202. Sitzung. Mittwoch, den 4. Oktober 1922, s. 3389.

<sup>32</sup> Tamże, s. 3391.

go jako języka urzędowego w WMG. Senator Albert Frank dodał pod adresem wniosku FP zarzut o jego niekonstytucyjności z powodu niezgodności z treścią akapitu 1 artykułu 4 gdańskiej ustawy zasadniczej o funkcji urzędowej języka niemieckiego.

Przepadła w głosowaniu w Zgromadzeniu Ludowym kolejna poprawka FP zgłoszona tym razem do artykułu 4 projektu ustawy. Wzorem polskiego rozporządzenia proponowana zmiana FP dążyła do rozciągnięcia zakresu oddziaływania ustawy na podmioty sektora usług prawniczych. Wniosek FP dążył do usunięcia wzmiankowanego artykułu 4 projektu ustawy, który zabraniał używania języka polskiego poza ściśle wytyczoną przesłaniem wymiaru sprawiedliwości. Senator Albert Frank powtarzając zarzut, który sformułował socjaldemokrata Hans Bing, doszukał się w propozycji FP przekroczenia zakresu formalno-merytorycznego ustawy. Albert Frank zauważył, że posłowie polscy przy pomocy swojej poprawki do artykułu 4 projektu zmierzali do uzyskania uprawnień językowych nie tylko w obszarze sądownictwa, ale także w obrębie kompetencji władzy administracyjnej.

Nade wszystko gdański ustawodawca sięgnął wybiórczo do polskiego wzorca legislacyjnego, aby skwapliwie wykorzystać zapis z ówczesnego prawodawstwa państwa polskiego o ograniczonych ramach chronologicznych obowiązywania uprawnień dla języka mniejszości niemieckiej w urzędach aparatu sprawiedliwości. W ślad za rozwiązaniami przyjętymi w RP o przejściowym charakterze funkcjonowania mniejszościowych uprawnień językowych w instytucjach wymiaru sprawiedliwości w byłej dzielnicy pruskiej, wygaśnięcie ważności gdańskiej ustawy językowej wyznaczono na początek października 1923 roku. Sukcesywne nowelizowanie ustawy w Volkstagu, poprzez prolongowanie z dniem 5 września 1923 roku okresu obowiązywania prawa, tym razem bez zakreślenia kalendarza funkcjonowania uprawnień językowych dla ludności polskiej – w miejsce sztywnej górnej daty pojawiła się bardziej znośna dla FP elastyczna formuła (*bis auf weiteres* – „do odwołania”) – co wiązało się z przedłużeniem w Polsce z dniem 24 marca 1923 roku terminu stosowania przepisów o języku urzędowym w sądownictwie i notariacie w województwach poznańskim i pomorskim do dnia 1 kwietnia 1925 roku, bądź wcześniej z chwilą uchwalenia w Polsce ramowej ustawy o organizacji sądownictwa.

W II RP kolejna wersja prawa językowego dla mniejszości narodowych została ogłoszona 31 lipca 1924 roku jako ustawa o języku urzędowania sądów, urzędów prokuratorskich i notariatu. Powstała w ramach pakietu tzw. ustaw kresowych, normujących uprawnienia mniejszości narodowych



w urzędach, szkolnictwie i sądownictwie na wschodnich rubieżach II RP<sup>33</sup>. Pakiet ustaw *expressis verbis* dotyczył terytorialnie Kresów Wschodnich, a zakresem podmiotowym obejmował tamtejsze niepolские społeczności: białoruską, litewską i ukraińską. Ustawodawstwo kresowe nie zadowoliło parlamentarzystów mniejszości narodowych, którzy zbojkotowali w Sejmie i w Senacie akt głosowania nad ustawami.

Ustawodawca pominął uprawnienia narodowościowe dla ludności żydowskiej, co sprowokowało zgodny protest przedstawicieli sejmowych tej mniejszości z konkurujących ze sobą frakcji politycznych – folkisty Noaha Pryłuckiego oraz syjonisty Izaaka Grünbauma<sup>34</sup>. Również poseł niemiecki August Utta czynił projektodawcom zarzuty o nieuwzględnienie mniejszości niemieckiej. August Utta miał tylko częściowo rację. Pakiet istotnie pominął niuans demograficzno-geograficzny osadnictwa drobnej ilości Niemców na Kresach Wschodnich (głównie na Wołyniu), niemniej prawodawca zawarł w ustawach ustępy dotyczące położenia prawnego ludności niemieckiej w byłej pruskiej dzielnicy zaborczej.

W tekście ustawy o języku urzędowania sądów, urzędów prokuratorskich i notariatu znalazła się pośrednia wzmianka o prawach językowych dla mniejszości niemieckiej. Polski prawodawca w artykule 8 ustawy podtrzymał ważność dotychczasowych uprawnień dla języka niemieckiego w byłej pruskiej dzielnicy zaborczej (włącznie z górnośląską częścią województwa śląskiego, gdzie do wygaśnięcia konwencji górnośląskiej w 1937 roku obowiązywały odrębne przepisy językowe z 18 sierpnia 1922 roku). Wspomniany artykuł 8 sformułowano następująco: „Przepisy o języku urzędowania sądów, urzędów prokuratorskich i notariatu, obowiązujące dotąd, uchyla się, z wyjątkiem przepisów, obowiązujących w województwach poznańskim, pomorskim i śląskim”<sup>35</sup>. Nowa ustawa różniła się zasadniczo od dotychczasowego prawodawstwa językowego dla mniejszości niemieckiej w sądownictwie, prokuraturze i notariacie, gdyż ustawodawca odstąpił od legislacyjnego zabiegu obwarowania przepisów klauzulą temporalną.

Przypomnijmy, że w II RP ostateczne ustabilizowanie prawa dla języka niemieckiego w sądownictwie, prokuraturze i notariacie nastąpiło poprzez wydanie 31 marca 1925 roku odrębnej ustawy o języku urzędowym sądów, urzędów prokuratorskich i notariuszy w okręgach sądów apelacyj-

<sup>33</sup> J. Ogonowski, *Uprawnienia językowe mniejszości narodowych w Rzeczypospolitej Polskiej 1918-1939*. Warszawa 2000, s. 81-87.

<sup>34</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Okres I, *Sprawozdanie stenograficzne z 146 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 9 lipca 1924*, s. 49-61, 69-73.

<sup>35</sup> Dz.U. 1924 nr 76 poz. 757.

nych w Poznaniu i Toruniu, obowiązującej od 1 kwietnia 1925 roku<sup>36</sup>. Ustawa z dnia 7 sierpnia 1937 roku objęła zasięgiem obszar sądu okręgowego w Katowicach.

Nie doczekała się natomiast legislacyjnego rozwinięcia kwestia używania języka niemieckiego w administracji rządowej i samorządowej w Wielkopolsce i na Pomorzu, zapowiadana w artykule 8 kolejnej tzw. ustawy kresowej o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych z 31 lipca 1924 roku z datą obowiązywania od 1 października 1924 roku. Zacytujmy rzeczony artykuł 8: „Prawo używania języka niemieckiego w stosunkach urzędowych na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego uregulowane będzie odrębną ustawą”. Substytutem ustawy było rozporządzenie Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z 10 marca 1920 roku o języku urzędowym władz administracyjnych<sup>37</sup>. Przepisy genetycznie wywodziły się z rozporządzenia Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej z 15 maja 1919 roku<sup>38</sup>.

Brak sfinalizowania zapowiadanego aktu ustawodawczego dostarczał władzom WMG dogodnego pretekstu do demonstrowania biernej postawy legislacyjnej dla przyznania językowi polskiemu ułatwień w czynnościach administracyjnych.

Równolegle na tle toczącej się debaty w Volkstagu o udziale języka polskiego w instytucjach wymiaru sprawiedliwości WMG, rządząca DNVP przedłożyła wniosek poselski, który był aktem polityczno-prawnym demonstrującym hegemonię języka niemieckiego w Gdańsku. Wniosek DNVP miał stonować polski koloryt oblicza Gdańska, który przybierał na intensywności w momentach wywalczenia przez FP i polskie władze – choćby w zakresie cząstkowym – poszerzenia granic pola uprawnień narodowościowych.

Grupa wnioskodawców z DNVP na czele z posłem Heinrichem Schwegmannem, działając w porozumieniu z Senatem, zażądała przygotowania ustawy, której przepisy obligowałyby do umieszczania w przestrzeni publicznej napisów, nazw, szyldów, tablic w języku niemieckim obok ich odpowiedników w języku polskim. Wniosek DNVP wypłynął na forum Volkstagu na 188 posiedzeniu 7 września 1922 roku. Rzecznik wniosku DNVP Eduard Philipsen bez ogródek mówił o konieczności ochrony niemieckiego charakteru Gdańska przed zagrożeniem polonizacją. Walka kulturowa rozgrywała się także na płaszczyźnie wystroju zabudowy Gdańska. Wniosek DNVP, szermując argumentem konstytucyjnym o niemieckim języku urzędowym w WMG i powołując się na rzekomo restrykcyjną prak-

---

<sup>36</sup> Dz.U. 1925 nr 32 poz. 226.

<sup>37</sup> Dz.Urz. Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej z 1920 nr 18 poz. 171.

<sup>38</sup> J. Ogonowski, *Uprawnienia językowe...*, op. cit., s. 56-57.

tykę polityki językowej władz polskich na Pomorzu w stosunku do mniejszości niemieckiej, wzywał Senat do zneutralizowania obecności języka polskiego w pejzażu urbanistycznym Gdańska. Przykładem dla wnioskodawców było postępowanie władz brytyjskich w Gdańsku, których budynki instytucji nosiły tablice informacyjne z nazwami w dwóch językach: angielskim oraz niemieckim. Na wzór angielski, życzeniem posłów DNVP miały się pojawić obok polskich napisów, nazw, reklam, szyldów ich niemieckie odpowiedniki językowe. Inicjatywa DNVP znalazła w Volkstagu poparcie.

Zamyśl DNVP spotkał się z krytyczną oceną ekspercką dr. Mieczysława Marchlewskiego. Znaczący prawnik niemiecki i gdańskich stosunków wewnętrznych, za którego słusznie uchodził Marchlewski, był wówczas zastępcą Komisarza Generalnego RP w WMG<sup>39</sup>. Marchlewski wytknął liczne uchybienia prawne we wniosku DNVP. Jak zauważył, pruskie prawodawstwo nie wprowadziło obostrzeń przewidzianych w projekcie DNVP, a tym samym wniosek prawicy zmierzał do naruszenia praw Polaków gdańskich nabytych przed 10 stycznia 1920 roku, tj. datą utworzenia WMG. Wniosek DNVP podważał postanowienia wersalskiego traktatu o mniejszościach i konwencji paryskiej. Projekt prawicy łamał najnowszy układ gdańsko-polski, czyli umowę warszawską, która w żadnym punkcie tekstu porozumienia nie przewidywała podobnych uwarunkowań językowych dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Wbrew sugestiom wnioskodawców z DNVP ludność niemiecka w byłej dzielnicy pruskiej nie była szykanowana na tle językowym. Mieczysław Marchlewski doradzał wszcząć interwencję w gdańskim Senacie i zagrozić analogicznymi retorsjami językowymi w infrastrukturze kolejowej podległej jurysdykcji RP: „Jeżeli taki lub inny projekt miał się stać ustawą, to Zarząd Kolejowy Polski spowoduje, by plakaty na dworcu, dotąd przeważnie firm niemieckich, obowiązkowo miały także tekst polski”<sup>40</sup>.

FP permanentnie upominała się w Volkstagu o prawa językowe dla mniejszości polskiej. Ten kierunek aktywności poselskiej FP zaznaczył się nawet w tych debatach, które pozornie nie miały związku z tematyką narodowościową. Przykładem może służyć przebieg dyskusji poselskiej z udziałem FP na 18 posiedzeniu Volkstagu w dniu 17 lutego 1921 roku o zmianach w organizacji Policji. Formalnym powodem do przeprowadzenia dyskusji była interpelacja złożona przez socjaldemokratów, krytyczna w ocenie

<sup>39</sup> St. Mikos, *Działalność Komisarjatu Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej w Wolnym Mieście Gdańsku 1920-1939*. Warszawa 1971, s. 148.

<sup>40</sup> Archiwum Państwowe w Gdańsku (APG), Komisarz Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Gdańsku (KGRP), sygn. 259/172, *Uchwała Volkstagu o napisach dwujęzycznych na szyldach polskich*, s. 2.

przekształceń organizacyjnych Policji. Negatywną opinię socjaldemokracji o reorganizacji struktur policyjnych podzielali posłowie radykalnej lewicy. Obawy niemieckiej lewicy dotyczyły roli i zadań formacji o charakterze militarnym – Schutzpolizei (Policja Ochronna), kwestii scentralizowania struktur Policji i rozciągnięcia nad nią silniejszej władzy przez Senat, co niosło groźbę upolitycznienia zadań służby. Z adwersarzami projektu toczył wytrwałą polemikę senator Wilhelm Schümmer.

FP zachowała się zgodnie ze swoją strategią poselską, która dążyła do wykorzystania w Volkstagu każdej okazji do upomnienia się o prawa ludności polskiej. W imieniu polskiej grupy poselskiej przemówił Bronisław Budzyński. Nie zajmując się meritum sporu toczonym przez partie niemieckie, Bronisław Budzyński zwrócił się z apelem o rekrutowanie do Policji osób ze znajomością języka polskiego: *Ich möchte Herrn Senator Schümmer ganz besonders darauf aufmerksam machen, schon jetzt dafür zu sorgen, dass bei den Neueinstellungen bzw. bei den bereits schon beschäftigten Beamten sein Augenmerk darauf zu richten, dass Leute mit Kenntnissen der polnischen Sprache eingestellt werden*<sup>41</sup>.

Jak argumentował Bronisław Budzyński, prośba FP czerpała formalno-prawne uzasadnienie ze wstępnego rozdziału Konstytucji WMG, w którym zamieszczono zapis uprawniający polskich gdańszczan do używania języka polskiego w administracji wewnętrznej i w sektorach wymiaru sprawiedliwości. Zatrudnienie w Policji Polaków byłoby wypełnieniem ducha Konstytucji, a zarazem litery Konstytucji, gdyż ułatwiłoby ludności polskiej korzystanie z konstytucyjnego uprawnienia. Z drugiej strony, władzom gdańskim umożliwiłoby spełnienie konstytucyjnego wymogu przez urzędy w stosunku do mniejszości polskiej. Ponadto poseł Budzyński zauważył zwiększającą się ilość polskich przyjezdnych do Gdańska. Znajomość języka polskiego wśród funkcjonariuszy Policji mogłaby podnieść poziom jakości ochrony bezpieczeństwa osób odwiedzających Gdańsk oraz wpłynęłaby na intensyfikację skali ruchu przyjazdowego korzystnego dla gospodarki WMG. Jednocześnie Bronisław Budzyński na podstawie przykładów, w tym z autopsji, krytycznie wypowiedział się o postawie Policji w stosunku do polskiej mniejszości oraz wobec Polaków przyjeżdżających do Gdańska.

O istnieniu w Volkstagu, jak i w Gdańsku, już na początku 1921 roku podłoża politycznego i socjologicznego oraz zaplecza organizacyjnego zdolnego do rozpalenia nastrojów ksenofobicznych i wrogich mniejszościom, poświadcza antysemityczne zapytanie poselskie DNVP złożone w Zgromadzeniu Ludowym na 20 posiedzeniu 10 marca 1921 roku, pod którym złożyli podpisy deputowani: Paul Albrecht i Hans Dahsler. Twórcy zapytania skie-

---

<sup>41</sup> Volkstag Danzig, 18. Sitzung. Donnerstag, den 17. Februar 1921, s. 304.

rowali agresję przeciwko tzw. Ostjuden. W zapytaniu, a raczej wezwaniu do Senatu do przeciwdziałania napływowi Żydów, znalazły się stereotypowe antysemityczne klisze propagandowe: o rzekomym zalewie Gdańska napływającą falą Ostjuden i niszczących dla miasta skutkach w postaci zagrożeń zdrowotnych, moralnych, obyczajowych i gospodarczych, w tym aprowizacyjnych i mieszkaniowych.

Dokument autorstwa nacjonalistycznych działaczy DNVP zatytułowany był: *Überschwemmung der Freien Stadt Danzig durch die Ostjuden*. W jego treści znalazły się przesiąknięte ksenofobią i antysemityzmem słowa: *Was gedenkt der Senat zu tun, um der Überschwemmung der Freien Stadt Danzig durch die Ostjuden und den damit verbundenen Gefahren auf gesundheitlichem, sittlichem und wirtschaftlichem Gebiet und der dadurch herbeigeführten Verschärfung der Wohnungsnot und der Ernährungs Schwierigkeiten entgegenzuwirken?*<sup>42</sup>.

Do jednej z najbardziej spektakularnych akcji politycznej FP w Volkstagu dla ochrony bezpieczeństwa publicznego obywateli polskich w WMG oraz członków Polonii gdańskiej doszło na 80 posiedzeniu Zgromadzenia Ludowego w dniu 21 października 1921 roku. Wówczas na forum Volkstagu odbyła się szeroka debata nad interpelacją FP poświęconą zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego ludności polskiej w WMG. Głównym referującym ze strony interpelantów był Stanisław Kuhnert.

Stan bezpieczeństwa Polaków w WMG ukazany w świetle interpelacji FP prezentował się bardzo niepokojąco. Materiał zgromadzony przez posłów polskich przedstawiał posępny obraz WMG, w którym w miejscach publicznych, szczególnie na dworcach kolejowych i w pociągach, dochodziło do licznych zorganizowanych aktów przemocy motywowanych wrogością narodową przeciwko Polakom przy niejednokrotnie nie tylko biernym, ale i czynnym udziale gdańskich służb mundurowych, a zwłaszcza zmilitaryzowanych formacji policyjnych. Posłowie polscy systematycznie indagowali władze Senatu, które lekcewały problem i odmawiały wszczęcia wyjaśnień okoliczności zdarzeń pod pozorem braku szczegółowych informacji o napastnikach. Senackie władze niedwuznacznie sugerowały, że polskie oskarżenia były wytworem konfabulacji. Ciężar zebrania dowodów usiłowano przerzucić na posłów polskich, którzy przecież nie posiadali uprawnień i kompetencji do prowadzenia czynności śledczych. Bierność Senatu skutkująca przyzwoleniem na antypolskie burdy i zaczepki była bezpośrednim powodem zredagowania przez FP rzeczonyj interpelacji.

<sup>42</sup> Volkstag Danzig, 20. Sitzung. Donnerstag, den 10. März 1921, s. 349.

W debacie nad polską interpelacją senator Wilhelm Schümmer z Centrum – odpowiadający za sektor spraw wewnętrznych – powielił stereotypową postawę polityczną Senatu ignorującą problemy Polaków w WMG. Mimo zebranych i przedstawionych przez FP wielu szczegółów faktograficznych antypolskich wybryków i ekscesów, Wilhelm Schümmer chciał podważyć wiarygodność oskarżeń i stwierdził, że opis prowodyrów zajęć został nakreślony przez stronę polską zbyt ogólnikowo, a co zatem idzie, nie pozwalał na postawienie zarzutów konkretnym sprawcom. Wspierający senatora poseł DNVP Adelbert Matthaei posunął się do próby usprawiedliwienia antypolskich nastrojów w WMG, przypominając o braku zgody gdańszczan na odłączenie Gdańska od Niemiec.

Jedynie posłowie lewicy zachowali się przyzwoicie w toku rozprawy nad polską interpelacją. Socjaldemokraci, niezależni socjaliści i komuniści nie podważali polskich relacji, a wręcz przeciwnie – uwiarygodnili komunikat informacyjny FP. Zasadniczym powodem okazania sympatyzującej z FP postawy niemieckiej lewicy było wspólne poczucie niebezpieczeństwa ze strony prawicowego ekstremizmu. Wspólnota polityczna umacniała się wraz z rosnącym ze strony nacjonalistycznych bojówek zagrożeniem, które dotyczyło zarówno niemieckich działaczy i stronników lewicowych, jak i polskich. W sejmowej rozprawie nad polską interpelacją wypowiedziane zostały w Volkstagu wizjonerskie słowa. Johannes Mau już w dniu 21 października 1921 roku ostrzegał Gdańsk przed niebezpieczeństwem zagrażającym ze strony hitlerowskich szturmowców.

Socjaldemokrata Walter Reek również wspierał zasadność polskiej interpelacji i wyrażał zaniepokojenie z powodu rozprzestrzeniającej się w WMG za sprawą skrajnej prawicy i przy co najmniej biernej postawie Senatu, brutalnej atmosfery szowinizmu i nietolerancji skierowanej przeciwko mniejszościom narodowym oraz lewicy. Komuniści: Eduard Schmidt i Wilhelm Rahn wskazywali na rozwijający się „pod bokiem” Senatu polityczny mariaż pomiędzy gdańską policyjną jednostką zbrojną Schutzpolizei a paramilitarnymi formacjami nacjonalistycznymi i antylewicowymi. Stanisław Kuhnert zadbał o podtrzymanie wykuwającej się pomyślnej aury politycznej w relacjach FP z klubami lewicy i wylewnie podziękował ich reprezentantom za udzielone polskiej interpelacji głosy poparcia.

Zasadniczą intencją polityczną interpelacji FP było odsłonięcie nieprzyjaznego Polakom oblicza Senatu oraz skierowanie przesłania do władz RP i opinii międzynarodowej w obronie Polonii i obywateli polskich w WMG. Interpelacja była pośrednio rodzajem zachęty do zwiększenia aktywności politycznej rządu polskiego w Gdańsku. Była formą usprawiedliwienia i umotywowania zaangażowania się Polski w WMG. Interpelacja FP

stanowiła przeciwwagę do rozlegających się w Volkstagu propagandowych skarg Senatu i posłów prawicy odnośnie zagrożenia przez Polskę suwerenności Gdańska.

## **Podsumowanie**

Przedstawiony artykuł scharakteryzował zasadniczy nurt działalności polskich posłów w Volkstagu I kadencji. Aktywność poselska skupiła się na ochronie tożsamości narodowej polskich mieszkańców WMG. Była to jednocześnie walka o podtrzymanie i rozwijanie historycznego polskiego dziedzictwa kulturowego w Gdańsku. Żmudne poselskie zabiegi interwencyjne i legislacyjne o polską sieć szkolną, o prawa publiczne dla języka polskiego należy traktować w szerszym kontekście jako upominanie się o prawdę historyczną w wielokulturowym wizerunku Gdańska. Artykuł powstał na szerokiej bazie źródłowej i dokumentuje skalę trudności politycznych piętrzących się przed posłami polskimi w Volkstagu I kadencji w ich staraniach dla ochrony bezpieczeństwa kulturowego Polonii gdańskiej. Polska reprezentacja w Volkstagu była szczupła pod względem liczebnym, ale swoją aktywnością parlamentarną plasowała się w czołówce klubów poselskich Zgromadzenia Ludowego. Każdy z siódemki polskich deputowanych wyróżniał się energią i dynamiką działania. Okoliczności sięgające jeszcze okresu rządów pruskich i udziału w zmaganiach o prawa Polaków predestynowały Franciszka Kubacza i Stanisława Kuhnerta do przewodzenia FP w bojach politycznych z Senatem i z większością Volkstagu o szkolnictwo mniejszościowe polskie i o językowe prawa narodowościowe. Nieodzowne w pracach legislacyjnych były kompetencje jedyne w FP z wykształcenia prawnika Bonifacego Łangowskiego. Od ciętej szermierki słownej z niemieckimi adwersarzami politycznymi nie stronili: Bronisław Budzyński, Teodor Grobelski, Wojciech Jedwabski oraz Władysław Panecki. Odwaga i determinacja polskich posłów w obronie polskiej racji stanu w Gdańsku wzbudza dla nich wszystkich ogromny szacunek. Na tej drodze starań Polacy byli w Volkstagu zazwyczaj odosobnieni. Okazjonalnie powiodły się próby nawiązania współpracy parlamentarnej z niemieckimi posłami liberalnymi i centrowymi. Większą otwartość dla polskich aspiracji narodowościowych okazywała niemiecka lewica, szczególnie grupa radykalizujących ideologicznie posłów. Najczęściej szansa na realizację danego projektu narodowościowego posłów polskich była skorelowana z efektami kolejnych umów władz RP z WMG i pojawiała się w fazach koniunktury politycznej w relacjach bilateralnych Polski z Gdańskiem. Dorobek parlamentarny z pewnością nie satysfakcjonował FP. Jednak bez form wsparcia ze strony władz państwa polskiego działalność posłów polskich w zakresie ochrony

bezpieczeństwa kulturowego Polonii gdańskiej byłaby dalece mniej efektywna w zmaganiach z niechętną mniejszości polskiej niemiecką konserwatywno-narodową formacją polityczną dominującą w Senacie i w Volkstagu I kadencji.

## Bibliografia

### Pozycje zwarte

1. Andrzejewski M., *Ludzie Wolnego Miasta Gdańska (1920-1939). Informator biograficzny*. Gdańsk 1997.
2. *Historia Gdańska*, t. IV, [cz.] 2, 1920-1945, red. E. Cieślak, oprac. M. Andrzejewski [et. al.]. Sopot 1998.
3. Maciejewski T., *Ustrój konstytucyjny wolnych miast (państw, terytoriów) Europy w latach 1806-1954. Studium prawnohistoryczno-porównawcze*. Warszawa 2018.
4. Mickiewicz P., *Wolne Miasto Gdańsk w koncepcjach wojskowych i polityce II Rzeczypospolitej*. Toruń 1999.
5. Mikos St., *Działalność Komisariatu Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej w Wolnym Mieście Gdańsku 1920-1939*. Warszawa 1971.
6. Ogonowski J., *Uprawnienia językowe mniejszości narodowych w Rzeczypospolitej Polskiej 1918-1939*. Warszawa 2000.
7. Podlaszewski M., *Ustrój polityczny Wolnego Miasta Gdańska 1920-1933*, Gdynia 1966.
8. Skóra W., *Działalność gdańskiej ekspozytury polskiego wywiadu wojskowego latach 1920-1930 (Pomorze Zachodnie, Prusy Wschodnie i Wolne Miasto Gdańsk)*. Poznań 2011.

### Źródła archiwalne

9. Archiwum Państwowe w Gdańsku, Komisarz Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Gdańsku.

### Źródła wydane

10. *Umowa zawarta pomiędzy Polską a Wolnym Miastem Gdańskim celem wykonania i uzupełnienia polsko-gdańskiej konwencji z dnia 9 listopada 1920 r. Abkommen zwischen der Freien Stadt Danzig und Polen zur Ausführung und Ergänzung der Polnisch-Danziger Konvention vom 9. November 1920*, [Gdańsk] [1921].
11. *Die Verfassung der Freien Stadt Danzig. Textausgabe und Einleitung*, Hrsg. Otto Loening. Danzig 1922.
12. *Verhandlungen des Volkstags der Freien Stadt Danzig*, Bd. 1-6. Danzig 1920-1923.



13. Volkstag Danzig, 1. Wahlperiode 1920/1923, Nr 2200, *Geschäftsordnung für den Volkstag der Freien Stadt Danzig*.

Źródła normatywne

14. Dziennik Urzędowy Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej, 1920.
15. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, 1923-1925.
16. Gesetzblatt für die Freie Stadt Danzig, 1920-1923.
17. *Zbiór rozporządzeń i okólników Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej z roku 1920 mających zasadnicze znaczenie dla Wymiaru Sprawiedliwości*. Poznań 1921.

Źródła publicystyczne

18. „Gazeta Gdańska”, 1920-1923.

Witryny internetowe

19. *Internetowa Encyklopedia Gdańska – Gedanopedia*, [www.gedanopedia.pl](http://www.gedanopedia.pl).

## **CHARACTERISTICS OF THE ACTIVITY OF POLISH DEPUTIES IN THE VOLKSTAG I (1920-1923) IN THE FIELD OF CULTURAL SECURITY OF POLONIA IN THE FREE CITY OF GDAŃSK**

### **Abstract**

This article is based on the author's advanced research into the activities of Polish deputies to the Gdańsk People's Diet (Volkstag). The destination of the author is the development of a historical monograph summarizing the abundant political and social achievements of representatives of the Polish minority in the Gdańsk People's Diet. In formal terms, the present article is a continuation of the considerations from the publication in the previous issue of "Vademecum of Internal Security". It should be noted that both articles are substantively independent works. It is possible to read the articles independently of each other. The amount of intentional repetition is minimal, limited to elementary historical and legal information. The previous publication focused on an analysis involving the participation of Poles in the work of the Constituent Assembly, then in the People's Diet on the intricate work of the creation and enactment of the Constitution of the Free City of Gdańsk in aspects of the protection of the cultural security of the Polish community of Gdańsk. The present article constructs a narrative using the tools of historical, political science, legal science and security science methodologies spanning a much broader chronological and thematic plane. The writer's intention is to show with research pedantry the extensive intervention and legislative activity of the Polish deputies in the Volkstag in the field of education and schooling and language legislation for minorities. The work reconstructs the intense commitment of the Polish deputies to win an equal position for the Poles and for Polish culture in Gdańsk.

The Poles strove to save and preserve the Polish cultural face of the Gdańsk from the programmatically opposing goal of germanisation, which was favoured by almost all German political forces in Gdańsk. In this article we analyse the complex parliamentary and extra-parliamentary factors conditioning the tactics of the Polish deputies and their effectiveness in the People's Diet (1920-1923).

**Key words**

cultural security, Free City of Gdańsk, history of Gdańsk, history of law, People's Diet of the Free City of Gdańsk



**dr hab. Janusz FAŁOWSKI, prof. ucz.**

Wychowanek Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktorat w Uniwersytecie Śląskim na Wydziale Nauk Społecznych. Habili-tacja z dziedziny nauk o polityce w Uniwersytecie Jagielloń-skim na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycz-nych. Stypendysta Instytutu Herdera w Marburgu w Niem-czech. Dyrektor Instytutu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w latach 2019-2021 Dziekan Wydziału Nauk o Bezpie-czeństwie PWSZ w Nysie.

Dorobek naukowy z zakresu bezpieczeństwa kulturowego, historii najnowszej oraz politologii. Zajmuje się badaniami nad aspektami polityki bezpieczeństwa w Polsce oraz w Eu-ropie w przekroju historycznym oraz współcześnie.

## **ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE KONTROLI SKARBOWEJ I WYWIADU SKARBOWEGO W LATACH 1991-2016 NA TLE PRZEOBRAŻEŃ GOSPODARCZYCH W POLSCE**

### **Streszczenie**

Artykuł przybliży działalność dwóch struktur administracji publicznej: kontroli skarbowej i wywiadu skarbowego. Urzędy Kontroli Skarbowej (UKS) i wywiad skarbowy zostały ustawowo powołane w 1991 r. Te dwie struktury jednakże w roku 2016 zostały wycofane z czynnej służby ochrony skarbowej i innych fiskalnych należności państwa. Przeszły do historycznych wspomnień i są przedmiotem naukowych analiz. Publikacja przedstawia również trudny czas odbudowy powojennej administracji skarbowej z udziałem profesjonalnej kadry skarbowców II RP. W 1951 r. zlikwidowano ostatnie polskie struktury ochrony skarbowej. Nastąpił czas stalinizacji politycznej i gospodarczej Polski. Urzędy Kontroli Skarbowej (UKS) sprawnie chroniły stabilność należnych wpływów podatkowych i innych zobowiązań finansowych i praw majątkowych Skarbu Państwa. Natomiast wywiad skarbowy realizował prawem określone uprawnienia do czynności zarówno operacyjnych, jak i nieoperacyjnych. Dziś pozostały tylko urzędowe i inne publiczne opinie o zawodowym profesjonalizmie urzędników kontroli skarbowej i wywiadu skarbowego. Ten profesjonalizm był kształtowany stałym procesem wymagań merytorycznych i etycznych. W trzech tematycznych podrozdziałach zaprezentowano i przeanalizowano działalność zawodową kontroli skarbowej i struktur wywiadu skarbowego.

### **Słowa kluczowe**

Brygady Ochrony Skarbowej, administracja skarbową, wywiad skarbowy

### **Wstęp**

W lipcu 1944 r., w wyzwolonym spod okupacji niemieckiej Lublinie natychmiast publicznie ujawnił się Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, który ogłosił się organizatorem centralnej władzy politycznej i administracyjnej w Polsce. 31 grudnia 1944 r. w Lublinie powołano Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej, w którym utworzono m.in. Urząd Ministra Skarbu. Dekretem z dnia 11 kwietnia 1945 r. *o ustroju władz administracji skarbowej oraz skarbowych organach wykonawczych* ustanowiono m.in. inspektoraty karno-skarbowe oraz podległe im brygady karno-skarbowe, jako organy wykonawcze władz skarbowych. W latach 1945-1950 w Mini-

sterstwie Skarbu funkcjonował Główny Inspektorat Ochrony Skarbowej, a w 15 województwach działały Okręgowe Inspektoraty Ochrony Skarbowej oraz 113 Rejonowych Inspektoratów lub Brygad Ochrony Skarbowej. W marcu 1950 r. przekształcono Ministerstwo Skarbu w Ministerstwo Finansów „zredukowano – przynajmniej formalnie – do realizatora polityki finansowej prowadzonej na podstawie planu gospodarczego”<sup>1</sup>.

W grudniu 1982 r., po 32 latach, ponownie reaktywowano w PRL administrację skarbową (41 izb skarbowych i 311 urzędów skarbowych), która w 1990 r. dysponowała już wieloletnim zawodowym doświadczeniem, zwłaszcza w procedurze podatkowej, karno-skarbowej oraz kontroli dyscypliny budżetowej przedsiębiorstw państwowych, spółdzielczych oraz zobowiązań podatkowych prywatnych podmiotów. Administracja ta okazała się sprawnym zawodowo partnerem w procesie ustrojowych przemian gospodarczych i podatkowych dla cywilizacyjnego rozwoju Polski<sup>2</sup>.

Jeszcze w PRL rząd premiera M.F. Rakowskiego ustawą o działalności gospodarczej, autorstwa ministra M. Wilczka, od 1 stycznia 1989 r. otworzył przestrzeń prawną i społeczną dla aktywności gospodarczej osób fizycznych, prawnych i jednostek organizacyjnych<sup>3</sup>. Art. 1 tej ustawy zdecydowanie wyjaśniał obywatelom i społeczeństwu, że: „Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”<sup>4</sup>. W tym głębokim kryzysie gospodarczym i politycznym ustawa ta była pierwszym aktem prawnym, który zdecydowanie pobudził w społeczeństwie polskim indywidualną, rodzinną i grupową inicjatywę – wspólnie określaną jako biznesową!

Najszybciej, na masową skalę, pojawiła się handlowa turystyka rodaków do Budapesztu, Berlina, Bułgarii, Turcji, Tajlandii, Grecji. Polacy mieszkający po obu stronach wschodniej granicy z Litwą, Ukrainą, Białorusią również doskonalili się w handlowej kooperacji – zwyczajowo z pominięciem zobowiązań celnych i podatkowych. Od 1989 r. w Polsce na miejskich targowiskach, placach i skwerach ulicznych w Białymstoku, Lublinie, Przemyślu, Wrocławiu, Szczecinie, a także w mniejszych, powiatowych miastach, zwłaszcza w sąsiedztwie przejść granicznych, np. Sokółce, Białej Podlaskiej, Bezedach, Zgorzelcu, w wielojęzycznej komunikacji uczestni-

---

<sup>1</sup> J. Kulicki, *Administracja danin publicznych w Polsce*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 116.

<sup>2</sup> Tamże, s. 120-129.

<sup>3</sup> R. Skibicki, *Skutki prawne i ekonomiczne tzw. Ustawy Wilczka w trzydziestolecie jej uchwalenia*. „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, R. XIII, 2018.

<sup>4</sup> Art. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324).

cy tych targowiskowych transakcji szybko edukowali się w umiejętności gromadzenia i inwestowania środków finansowych, rozwijania rodzinnych, grupowych interesów handlowych, ale i też przestępczych.

W dniach 6 lutego – 5 kwietnia 1989 r. w Warszawie w dzisiejszym Pałacu Prezydenckim (również w Magdalence) przedstawiciele centralnych władz PRL i demokratycznej opozycji z udziałem stron kościelnych (Kościoła Katolickiego i Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego) wynegocjowali bezkonfliktowe oddanie PRL historycznej ocenie. Obie strony rozmów oraz ustaleń, przy rzeczywistocie okrągłym stole, faktycznie porozumiały się co do wspólnego sprawowania władzy w nowej sytuacji politycznej w Polsce<sup>5</sup>. Dalsze wydarzenia doprowadziły do powołania przez nowy parlament rządu RP z premierem T. Mazowieckim i prezydentem RP W. Jaruzelskim. Rozpoczął się trudny, bolesny społecznie, ale potrzebny proces reform ustrojowych, zwłaszcza gospodarczych realizowanych przez L. Balcerowicza – wicepremiera i ministra finansów.

Zmianom ustrojowym kontynuowanym w dekadzie lat 90. ub. wieku towarzyszyła wzmożona przestępczość kryminalna, gospodarcza i finansowa, również o charakterze mafijnym, niebezpieczna dla wdrażanych cywilizacyjnych przemian ustrojowych w Polsce. „Weszła w życie ustawa o działalności gospodarczej i nastąpił prawdziwy boom w gospodarce – wspomina Adam Rapacki. Jednocześnie służby zajęły się własną reorganizacją i lustracją. No i błyskawicznie zaczęła rosnać przestępczość, w tym ta najniebezpieczniejsza – przestępczość zorganizowana. Dla cwaniaków i przestępców był to złoty okres.”<sup>6</sup>

Pojawiła się nowa przestępczość środowiskowa, zwłaszcza w dużych miastach (Warszawa, Szczecin, Gdańsk, Katowice), polegająca na m.in. oferowaniu przez grupy przestępcze „ochrony” prywatnym podmiotom, zwłaszcza właścicielom restauracji, hoteli, sklepów, zakładów usługowych, produkcyjnych. W celu zatrzymania takich oraz bardziej niebezpiecznych krajowych inicjatyw przestępczych (zwłaszcza transgranicznych przemytniczych operacji), w Komendzie Głównej Policji w Warszawie w grudniu 1993 r. powstało Biuro do Walki z Przestępczością Zorganizowaną, które dysponowało prawie 250 policjantami w 15 miastach wojewódzkich<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> J. Skórzyński, *Okrągły stół. Wynegocjowany koniec PRL*. Znak Horyzont, Kraków 2019; A. Garlicki, *Rycerze okrągłego stołu*. Czytelnik, Warszawa 2004.

<sup>6</sup> E. Sitek-Wasiuk, *Niepokorny Rozmowy z Generałem Adamem Rapackim*. Wydawnictwo Czarna Owca, Warszawa 2015, s. 48.

<sup>7</sup> Utworzenie Biura do Walki z PZ w Policji przyspieszyło rozwój specjalistycznych doświadczeń zawodowych tego środowiska policyjnego. Kontakty zawodowe i wspólne działania z wyspecjalizowanymi strukturami policji w Europie i USA kształtowało nową jakość służby policyjnej. Przedstawiciele FBI, BKA, Europolu, Interpolu i innych euro-

Wzrost przestępczości w Polsce, zwłaszcza w latach 90. XX wieku, ściśle korelował z szokiem recesji gospodarczej i jej społecznymi skutkami (likwidacja zakładów pracy, bezrobocie, ubóstwo socjalne). „Obecna reforma – wyjaśniał Stanisław Gomułka 4 maja 1991 r. – jest zasadniczo inna niż poprzednie, bo chodzi w niej o zmianę jednego systemu gospodarczego na inny. Aby użyć potocznego porównania, chodzi nie o przemeblowanie domu, ale o jego zasadniczą przebudowę. Z taką przebudową wiązą się duże koszty i przejściowe, znaczne niewygody. Znaczna część produkcji staje się zbyteczna lub nieekonomiczna. Zakłady, aby przetrwać, muszą zmienić strukturę i jakość produkcji, zmniejszyć koszty, a ludzie zmienić kwalifikacje i stosunek do pracy. Takie zmiany wymagają czasu, a zanim nastąpią, może maleć popyt i produkcja.”<sup>8</sup>

Wszystkie polityczne i społeczne ugrupowania w latach 1989-1993 deklarowały potrzebę reformatorskich zmian ustrojowych w Polsce, zwłaszcza budowania rynkowego systemu gospodarczego z faworyzowanym wpływem własności prywatnej, europeizowania dotychczasowego systemu prawnego. Emocje publiczne i deklaracje sejmowych ugrupowań partyjnych wyrażały, jak początkowo powszechnie mniemano, narodową zgodę na szybkie przystąpienie Polski do Wspólnoty Europejskiej.

Dość szybko realizacja tych bardzo potrzebnych i wcześniej społecznie oczekiwanych zmian ustrojowych, prawa, struktur administracyjnych z wpływem każdego kolejnego roku napotykała na marazm, również opór realizacyjny, a dokładniej egoizm i interesy różnych środowisk lokalnych, zawodowych, grup partyjnych, parlamentarnych<sup>9</sup>.

---

pejskich narodowych policji od 1990 r. chętnie przybywali do KGP w Warszawie (także do Szczytna, Legionowa) z wyraźnym zainteresowaniem kadram, strukturą, zwłaszcza działalnością Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną, potem CBS KGP i CBS Policji. 21 grudnia 1993 r. zostało utworzone Biuro do Walki z Przestępczością Zorganizowaną. Kolejna reorganizacja dokonana 29 lutego 2000 r. Zarządzeniem nr 1 Komendanta Głównego Policji zmieniła nazwę i zakres działania tej formacji. Tak pojawiło się Centralne Biuro Śledcze KGP. Ustawa z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 poz. 1991) wprowadziła zmiany prawne i organizacyjne oraz nową nazwę – Centralne Biuro Śledcze Policji. Ta struktura nadal funkcjonuje i realizuje zadania określone wskazaną ustawą.

Zob. M. Florczuk, P. Iwaniec, E. Sitek-Wasiak (red.), *Centralne Biuro Śledcze Policji we wspomnieniach twórców i pracowników*. Szczytno 2015.

<sup>8</sup> S. Gomułka, *Najpierw szok, a później wspinaczka*. „Polityka”, 4 maja 1991 r.

<sup>9</sup> Referendum konstytucyjne przeprowadzone 25 maja 1997 r. wykazało mierne zainteresowanie obywateli III RP wartością prawa konstytucyjnego relacją tego aktu prawnego na rozwój życia społecznego, bezpieczeństwo obywatela, jego rodziny w III RP. Ten akt referendalny wykazał zdecydowany sprzeciw mieszkańców, zwłaszcza wschodnich województw, wobec europejskich, cywilizacyjnych wartości zapisanych w Konstytucji RP. Największą grupą negującą proponowane treści i wartości ustrojowe, patriotyczne i mo-

W latach 1989-1991, czyli okresie przyspieszonych przemian ustrojowych w Polsce, administracja skarbowa (izby skarbowe, urzędy skarbowe) dysponowały już prawie 8-letnim zawodowym doświadczeniem w obsłudze podatków i innych należności oraz procedurze karno-skarbowej. Pojawiały się jednocześnie nowe, nieznane zjawiska fiskalne, utrudniające działalność terenowej administracji skarbowej, jak np. wzrost inflacji, zaległości podatkowe, deficyt budżetowy w podmiotach gospodarczych i ich upadek. Powszechnie słabła dyscyplina podatników w regulowaniu zobowiązań podatkowych i innych należności finansowych. Równocześnie wzrastała przestępczość podatkowa, celna, bankowa, korupcja wielośrodowiskowa kreująca nieprawne interesy w systemie prawa gospodarczego, podatkowego, handlowego, upadłościowego i bankowego.

W latach socjalistycznej gospodarki wzrosła ilość podmiotów gospodarczych nieuspołecznionych z 36 tys. (w 1982 r.) do 40 tys. (w 1988 r.). W Polsce w tym sektorze gospodarczym w 1982 r. pracowało 1,5 mln osób, ale w 1988 już prawie 3 mln i podlegało rygorom podatkowym<sup>10</sup>.

Warto przypomnieć, że w latach 1975-1980 władze PRL zezwalały już biznesmenom polskiego pochodzenia na zakładanie spółek z własnym, czyli zagranicznym kapitałem. Tak powstawały oficjalnie nazywane Przedsiębiorstwa Polonijno-Zagraniczne (PPZ), medialnie nazywane spółkami polonijnymi. Początkowo władze polskie określiły zagranicznym inwestorom kilka obszarów do działalności, tj. gastronomię, hotelarstwo, rzemiosło, handel (terenowy), jednakże w latach 1980-1982 nastąpiła liberalizacja

---

ralne zapisane w Konstytucji RP byli mieszkańcy wschodnich i południowo-wschodnich wówczas województw: nowosądeckiego – 73%, rzeszowskiego – 72%, tarnowskiego – 68%, krośnieńskiego – 67%, krakowskiego – 56% oraz białostockiego, łomżyńskiego, lubelskiego i bielskiego. *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. z 1997 nr 78 poz. 483) zaakceptowało 53,45% obywateli RP, którzy przybyli do lokali wyborczych oraz wyrazili własną, osobistą akceptację dla wartości narodowych, europejskich i cywilizacyjnych zapisanych w treści Konstytucji RP. Uprawnionych do głosowania było 28 324 965 obywateli RP, ale do lokali wyborczych przybyło i zagłosowało 42,86% osób. Źródło: M. Jarosz (red.), *Polska europejska czy narodowa?* Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014; M. Bogunia-Borowska (red.), *Fundamenty dobrego społeczeństwa Wartości*. Znak, Kraków 2015; Zobacz także: Ustawa z dnia 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (Dz.U. z 1998 nr 133 poz. 872).

<sup>10</sup> K. Piechota, *Administracja podatkowa w Polsce w latach 1983-1997*, [w:] *Księga Pamiątkowa obchodów 80-lecia Administracji Skarbowej w Polsce*. Ministerstwo Finansów – Izba Skarbowa w Toruniu 1998.

prawnych ograniczeń przepisów dotyczących zasad tworzenia i działalności firm polonijnych<sup>11</sup>.

Z tego środowiska „prywaciarzy” – polonijnych inwestorów lat 80. ub. wieku i etapu transformacji gospodarczej (lat 90. ub. wieku) pochodzi wielu dziś publicznie znanych, szanowanych biznesmenów, a także ich dzieci, kontynuatorów rodzinnego sukcesu, prezentowanych jako liderów biznesu, m.in. w miesięczniku „Forbes”.

Niestety w dziejach III RP i aktualnej rzeczywistości doświadczamy jako społeczeństwo i indywidualnie różnorodnych oszustw finansowych, bankowych, w obrocie gospodarczym, pospolitej kradzieży itp. Zarówno podatnicy, jak i budżet państwa doświadczają takich sytuacji bardzo dotkliwie. Każdy minister finansów i podległe mu organy podatkowe zawsze będą kreować sprawny system i mechanizmy poboru podatków i innych określonych prawem należności finansowych.

Natomiast podatnik prawie zawsze jest zdystansowany, nawet nieufny wobec urzędnika podatkowego (skarbowego)<sup>12</sup>. Spójrzmy szerzej na korelacje w systemie: podatki – inne należności i zobowiązania finansowe – źródła zasobności budżetu państwa. W Polsce ponad połowa dochodów budżetu państwa pochodzi z podatków. W głównej mierze to obywatele jako podatnicy składają się na budżet państwa w formule powinności publiczno-prawnej. Czy ta wiedza podatkowa i świadomość, w jakim celu należy podatki płacić, jest w Polsce przedmiotem systemowej edukacji młodzieży, społeczeństwa? Równoległe pojawiają się problemy z niewłaściwym zarządzaniem środkami budżetowymi państwa<sup>13</sup>. Przystępczość finansowa, oszustwa podatkowe to są zjawiska bardzo niszczące zasobność finansów publicznych i również obywateli<sup>14</sup>.

### **Urzędy kontroli skarbowej**

W dziejach polskiej administracji skarbowej od 1918 r. do 1939 r., również w latach 1944-1951, w Ministerstwie Skarbu funkcjonowała osobna struktura kontroli skarbowej. W 1950 r. urząd Ministra Skarbu przekształcono w urząd Ministerstwa Finansów. Ta pozornie delikatna korekta w nazewnictwie w rzeczywistości prawnej i politycznej była zasadniczą

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne (Dz.U. 1982 nr 19 poz. 146).

<sup>12</sup> A. Gomułowicz, *Podatki a etyka*. Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

<sup>13</sup> M. Kutera, *Nadużycia finansowe wykrywanie i zapobieganie*. Difin, Warszawa 2016.

<sup>14</sup> I. Ożóg, J. Rudowski (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowe Metody przeciwdziałania unikaniu opodatkowania*. Wolters Kluwer, Warszawa 2021.



zmianą strukturalną i wykonawczą<sup>15</sup>. Również pozycja Ministra Finansów w sprawach polityki finansów państwa, podatków została ograniczona. Od 1950 r. w Polsce przyspieszył proces „stalinizacji” w sferze ustrojowej, gospodarczej i społecznej. Natomiast skutki tej dziejowej sytuacji miały decydujący wpływ na losy nie tylko dwóch pokoleń urodzonych w PRL<sup>16</sup>.

Od początku 1991 r. w Ministerstwie Finansów, a dokładniej w Departamencie Kontroli Skarbowej trwały prace nad projektem ustawy reaktywującej kontrolę skarbową w ówczesnych uwarunkowaniach społecznych, gospodarczych i politycznych. Miał powstać organ kontrolny kompetentny w zwalczaniu przestępczości podatkowej, ochraniający należności budżetowe państwa, państwowe fundusze celowe. Kontroli skarbowej mieli też podlegać płatnicy i inkasenci podatków oraz innych należności.

Departament Kontroli Skarbowej 23 maja 1991 r. przekazał do Gabinetu Ministra projekt ustawy o kontroli skarbowej, której treść kolejny raz miała być dyskutowana na najbliższym posiedzeniu Kolegium Ministra Finansów prowadzonym przez ministra L. Balcerowicza. Na wcześniejszych spotkaniach Kolegium MF projekt był analizowany z udziałem kilku dyrektorów departamentu, czyli z grupą autorską przyszłej ustawy o kontroli skarbowej. Dokument Departamentu Kontroli Skarbowej MF pn. *Uzasadnienie celowości wyodrębnienia kontroli skarbowej z dotychczasowych struktur organizacyjnych*<sup>17</sup> – prezentował tę zmianę legislacyjną i strukturalną wieloma merytorycznymi przykładami.

Zasadność powstania kontroli skarbowej wydzielonej z administracji skarbowej jako samodzielnego organu w dyspozycji ministra finansów argumentowano jako:

- umocnienie urzędów i izb skarbowych w ten sposób, by instytucje te odciążone od wykonywania funkcji kontrolnych były w stanie podołać zwiększonym zadaniom w sferze prawidłowości wymiaru podatków i terminowości ich egzekucji,

---

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 7 marca 1950 r. o przekształceniu urzędu Ministra skarbu w urząd Ministra finansów (Dz.U. nr 10 poz. 101 z późn. zm.).

<sup>16</sup> G. Rydlewski, *Rządy i zarządzanie w Polsce 1918-2018. Ciągłość i zmiany*. Wydawnictwo Elipsa Dom Wydawniczy, Warszawa 2018.

<sup>17</sup> Z dokumentami: *Uzasadnienie celowości wyodrębnienia kontroli skarbowej z dotychczasowych struktur organizacyjnych, Projektem Ustawy o kontroli skarbowej*, notatką z posiedzenia Prezydium Kolegium Ministra Finansów w dniu 1 czerwca 1991 r. zapoznałem się w 2012 r. w Zakładowym Zbiorze Dokumentów Archiwalnych w Ministerstwie Finansów. Ww. zbiór dokumentów był przygotowany do przekazania Archiwum Akt Nowych w Warszawie.

- ustanowienia sprawnej i elastycznej instytucji kontrolnej zdolnej przeciwdziałać zjawiskom patologii towarzyszącym procesowi transformacji do gospodarki rynkowej.

Propozycja utworzenia „wyodrębnionej kontroli skarbowej jako samostanowienia zadania Ministra Finansów” w zamiarach autorów tej ustawy miało spowodować:

- uniezależnienie kontroli skarbowej od organów administracji podatkowej i organów Skarbu Państwa w przedsiębiorstwach i spółkach, co stworzy ministrowi finansów możliwość dokonania oceny skuteczności także i ich działania,
- podporządkowanie kontroli skarbowej interesowi Skarbu Państwa określonego przez Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej w wytycznych do planu kontroli.

Grupa urzędników MF uczestnicząca w 1991 r. w procedurze powołania kontroli skarbowej w Polsce doskonale orientowała się jak funkcjonują takie wyspecjalizowane skarbowe administracje w państwach Europy zachodniej. W dokumencie *Uzasadnienie celowości wyodrębnienia kontroli skarbowej...* podano kilka informacyjnych opisów organizacji, uprawnień, kwalifikacji takich struktur i urzędników w Austrii i Niemczech.

„W niektórych europejskich systemach skarbowych, których kontrola jest elementem postępowania podatkowego funkcjonują samodzielne, wyodrębnione organizacyjnie urzędy kontroli podatkowej wyspecjalizowane w kontroli wielkich przedsiębiorstw i koncernów. Ich odrębność jest uzasadniona przede wszystkim wysokim poziomem kwalifikacji, a więc i wynagrodzeń wyselekcjonowanej kadry doświadczonych inspektorów. Np. w Niemczech wśród 530 urzędów finansowych funkcjonuje 58 urzędów zajmujących się wyłącznie kontrolą, a w Austrii obok 87 urzędów o charakterze uniwersalnym (wymiar, pobór i kontrola podatkowa) istnieje 14 urzędów wyspecjalizowanych wyłącznie w kontroli dużych przedsiębiorstw (po 2 urzędy w każdym landzie).”<sup>18</sup>

Poznawczo bardzo interesujący jest kolejny polski dylemat – jak zminimalizować, a najlepiej wyeliminować, ewentualne pokusy korupcyjne urzędników kontroli skarbowej. W wymienionym dokumencie zdefiniowano rzetelnie ten moralny problem, czyli jak ochronić urzędników przed korupcyjnymi pokusami.

„Spotęgowane znaczną samodzielnością ryzyko skorumpowania funkcjonariuszy kontroli będzie, podobnie jak w Austrii i Niemczech, skutecznie neutralizowane nie tylko preferencyjnymi wynagrodzeniami uod-

---

<sup>18</sup> Tamże.

parniającymi na ewentualne pokusy, ale także rygorystyczną kontrolą wewnętrzną systematycznie weryfikującą prawidłowość wykonania zadania.”<sup>19</sup>

1 czerwca 1991 r., na posiedzeniu Prezydium Kolegium Ministerstwa Finansów prowadzonego przez wiceprezesa Rady Ministrów L. Balcerowicza projekt ustawy o kontroli skarbowej został zaakceptowany i przekazany na posiedzenie Rady Ministrów (planowane na 26 czerwca 1991 r.). W tym posiedzeniu Prezydium Kolegium MF uczestniczyli: sekretarz stanu A. Podsiadło, podsekretarze stanu: D. Demianiuk, W. Misiąg, R. Pazura, J. Sawicki, S. Kawalec, dyrektorzy departamentów MF: T. Kąkiel, Z. Sachnowski, D. Szubielska i urzędnik Gabinetu Ministra K. Muszyński.

We wrześniu 1991 r. sejm uchwalił ustawę o kontroli skarbowej, w której w art. 2 wyznaczył zakres kontroli skarbowej:

- kontrola rzetelności wpłacania podatków, innych należności pieniężnych do budżetu państwa,
- kontrola celowości i legalności wydawania środków budżetowych,
- badania zgodności z prawem rozporządzanym mieniem państwowym, niedoborów i szkód w tym mieniu.

Organami kontroli skarbowej byli:

- Minister Finansów – jako naczelny organ kontroli skarbowej,
- Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej – nadzorował kontrolę skarbową oraz sprawował kontrolę nad urzędami i izbami skarbowymi w zakresie poboru podatków,
- inspektorzy kontroli skarbowej<sup>20</sup>.

Minister Finansów, na wniosek Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, powoływał dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej, który organizował pracę w tym urzędzie, ustalał plany kontroli. Dyrektor upoważniał inspektorów do kontroli podmiotów.

W literaturze naukowej i opinii publicznej, zwłaszcza w środowiskach przedsiębiorców, powołanie i działalność struktury kontroli skarbowej (w tym wywiadu skarbowego) budziło szerokie zainteresowanie tym urzędem o szczególnych uprawnieniach:

- dla ochrony interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa,
- zapewnienie skuteczności wykonania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących dochód budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych,
- badania gospodarowania mieniem państwowym osób prawnych<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. nr 100 poz. 442).

Lata 90 ub. wieku był to czas kształtowania się dwóch systemów kontroli podatkowej i kontroli skarbowej. Dla inspektorów kontroli skarbowej oraz urzędników urzędów i izb skarbowych taki dualizm systemu był normą prawną, ale dla kontrolowanych osób fizycznych, prawnych często nieznaną, zawiłą, a także kłopotliwą sytuacją<sup>22</sup>.

Na początku 1992 r., w pierwszych tygodniach funkcjonowania urzędów kontroli skarbowej prasa i media, raczej okazjonalnie, informowały o nowej strukturze kontrolnej Ministerstwa Finansów. Jedyne „Gazeta Wyborcza” 9 lutego 1992 r. sensacyjnie informowała: „Po raz pierwszy do nowych działań ruszyło wczoraj ponad 1500 inspektorów kontroli skarbowej, którzy będą sprawdzać, czy wszyscy płacą podatki”.



Rysunek 1. Legitymacja inspektora kontroli skarbowej

Źródło: Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 stycznia 2011 r. (Dz.U. 2011 nr 22 poz. 115)

Kolejna nowelizacja ustawy o kontroli skarbowej z 7 listopada 1996 r. poszerzyła zakres i zasady kontroli skarbowej. Wzmacniała uprawnienia, zwłaszcza inspektorów kontroli skarbowej (IKS), Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (GIKS) i dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej (UKS).

<sup>21</sup> J. Kulicki, *Ewolucja zakresu przedmiotowego kontroli skarbowej w Polsce w latach 1918-2014*. Analizy BAS, 15 maja 2014.

<sup>22</sup> P. Malinowski, T. Nowak, A. Sędkowski (red.), *Kontrola podatkowa, skarbowa i celna. Wyzwania teorii i praktyki*. Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Ustawa z dnia 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu, czyli likwidacji *Generalnego Inspektora Celnego i terenowych inspektorów celnych* zrzuciła problem kadrowy i strukturalny na Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej i dyrektorów urzędów skarbowych<sup>23</sup>. Większość funkcjonariuszy celnych z GIC i regionalnych inspektorów celnych powróciła do terenowych jednostek w urzędach celnych. Sporo osób z inspekcji celnej kontynuowało pracę w terenowych urzędach kontroli skarbowej<sup>24</sup>.

W 2003 r. pojawiła się w administracji skarbowej ustawowa instytucja – Wojewódzkie Kolegium Skarbowe z nakazem czynnej aktywności „nie rzadziej jednak niż raz w miesiącu”<sup>25</sup>.

Ustawodawca rygorystycznie nakazywał w każdym miesiącu organizację spotkania dyrektorów izby skarbowej, izby celnej – po jednym naczelniku urzędu skarbowego i urzędu celnego z obszaru województwa (jako reprezentantów takich urzędów z terenu województwa). Ustawowo obligowany do uczestnictwa w tych spotkaniach był też wojewoda. Zadaniem Wojewódzkiego Kolegium Skarbowego miała być konsolidacja terenowych organów (skarbowych i celnych) na rzecz ofensywniejszych działań lokalnych organów podatkowych, celnych i kontroli skarbowej. Ta rygorystyczna ustawa w środowisku kadry kierowniczej w obszarze wojewódzkim była traktowana oportunistycznie. Ustawa z 23 sierpnia 2007 r. zniósła Wojewódzkie Kolegia Skarbowe.

### **Inspektorzy i pracownicy w administracji kontroli skarbowej**

W 1992 r. w urzędach kontroli skarbowej w obszarze krajowym pracowało 4 951 urzędników. W dekadzie lat 90. XX w. stan osobowy wzrósł do 8 422 urzędników i pracowników. Zmiany strukturalne i organizacyjne, rozwój techniki komputerowej w całej polskiej administracji podatkowej

---

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2002 r. o zniesieniu *Generalnego Inspektora Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2002 nr 89 poz. 804).

<sup>24</sup> GIC funkcjonujący od czerwca 1997 r. był miejscem pracy dla różnych środowisk mających wolę i potrzebę pracy w administracji publicznej. Struktura ta była właściwym miejscem dla emerytów policyjnych i innych służb. Ale wyróżniali się sympatycy i aktywiści różnych politycznych związków, misji i partii. Chętnie ubierali się w mundury służby celnej. Pracowali tu też ludzie stateczni, osoby z wieloletnim stażem służby w celnictwie. Po zniesieniu GIC wielu byłych pracowników kontynuowało pracę w urzędach kontroli skarbowej, inni powrócili do placówek celnych.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu *Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizacje jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych* (Dz.U. nr 137 poz. 1302).

i kontroli skarbowej powodowały spore reorganizacje i przemieszczenia grup pracowniczych. W tej sytuacji, w 2003 r. stan osobowy kontroli skarbowej zmniejszył się do 6 653 pracowników, natomiast w 2004 r. do 5 374 osób. W 2006 r. na 5 430 pracowników kontroli skarbowej w komórkach merytorycznych pracowało 3 725 zatrudnionych (68,6%), 291 w komórkach planowania (5,6%), 206 w komórkach karnych i 1 208 osób w pozostałych działach<sup>26</sup>.

Wyszczególnienie liczby pracowników w Urzędach Kontroli Skarbowej w latach 2010-2015 przedstawia tabela 1.

*Tabela 1. Inspektorzy kontroli skarbowej i służba cywilna w kontroli skarbowej w latach 2010-2015*

<b>Wyszczególnienie w UKS</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Pracownicy ogółem	5 415	5 341	5 283	5 252	5 248	5 194
Służba cywilna	5 175	5 111	5 058	5 030	5 027	4 974
Inspektorzy kontroli skarbowej	2 179	2 202	2 205	2 195	2 229	2 184
<b>Kontrola skarbową ogółem</b>	<b>5 501</b>	<b>5 427</b>	<b>5 365</b>	<b>5 334</b>	<b>5 327</b>	<b>5 271</b>

*Źródło: Raport Kontrola Skarbową 2008-2015, Departament Kontroli Skarbowej MF, maj 2016*

Pamięć jest ulotna! Z upływem czasu i lat zacierają się zdarzenia i wrażenia z przeszłości, także nazwiska osób tworzących i zarządzających kontrolę skarbową w gmachu Ministerstwa Finansów i terenowych strukturach Urzędów Kontroli Skarbowej. Prezentacja nazwisk dyrektorów UKS (tab. 2) jest przypomnieniem tych postaci z podziękowaniem za ich służbę publiczną i zawodową aktywność dla skarbowości.

W 2009 r. w strukturze kontroli skarbowej, czyli w terenowych Urzędach Kontroli Skarbowych, Departamencie KS w Warszawie pracowało ogółem 5 362 pracowników. Największą wartością zawodową byli inspektorzy kontroli skarbowej funkcjonujący w terenowych UKS (tab. 3). W samym Departamencie KS w gmachu Ministerstwa Finansów pracowało wtedy 27 Inspektorów KS i 81 pracowników korpusy służby cywilnej.

<sup>26</sup> J. Kulicki, *Administracja danin...*, op. cit., s. 509-510.

Tabela 2. Dyrektorzy Urzędów Kontroli Skarbowej w latach 1993, 2003 i 2010

Siedziby UKS	1993	2003	2010
Warszawa	Jan Kocot	Cezary Kraszewski	Aleksy Oszmiańczuk
Białystok	Jerzy Ruwnicki	Piotr Żakiewicz	Dariusz Ćwikowski
Bydgoszcz	Agata Kasica	Agata Kasica	Zbigniew Stawicki
Gdańsk	Jerzy Jankowski	Danuta Chmielewska	Małgorzata Bogumił
Katowice	Józef Wyciśłok	Józef Wyciśłok	Jacek Przypaśniak
Kielce	Ryszard Żaczek	Bogdan Niewada	Paweł Cymbaluk
Kraków	Roman Ciura	Emilia Kozień	Mariusz Piątkowski
Lublin	Bolesław Makolus	Janusz Ciesielski	Tomasz Maruszewski
Łódź	Kazimierz Krakowski	Henryk Marciniak	Bożena Lis
Olsztyn	Wiesław Żyznowski	Czesław Kalinowski	Czesław Kalinowski
Opole	Stanisław Pabian	Andrzej Lubieniec	Robert Wojewódka
Poznań	Roman Andrzejewski	Roman Andrzejewski	Joanna Brablec
Rzeszów	Władysław Sondej	Maria Czech	Cezary Koba
Szczecin	Lesław Rondzisty	Lesław Rondzisty	Grzegorz Banaszek
Wrocław	Zdzisław Józefczyk	Krzysztof Stasiak	Jarosław Kubiak
Zielona Góra	Zenon Rybczyński	Grażyna Butryn	Robert Stangret

Źródło: R. Bełdzikowski, *Kontrola skarbowa. Uprawnienia, struktura, skuteczność*. Difin 2011

Tabela 3. Wykształcenie inspektorów kontroli skarbowej - w 2004 oraz 2009 roku

Wykształcenie /magisterskie/	31.12. 2004	31.12.2004	31.12.2009	31.12.2009
	kobiety	mężczyźni	kobiety	mężczyźni
Prawnicze	115	187	125	201
Ekonomiczne i pokrewne	690	528	710	536
Techniczne	24	46	29	41
Rolnicze	45	47	37	46
Humanistyczne	8	25	9	22
Inne	148	175	148	162
Razem	1 030	1 008	1 058	1 008

Źródło: Departament Kontroli Skarbowej MF – Pismo nr KS 2/066/40/JRS/2010

## Wywiad skarbowy

Ustawodawca we wrześniu 1991 r. dokładnie sprecyzował, dlaczego i w jakim celu powołuje kontrolę skarbową. Tym celem była „ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa oraz zapewnienie skuteczności wykonania zobowiązań podatkowych i innych należności stanowiących

dochód budżetu państwa”<sup>27</sup>. W rozdziale 4 tej ustawy w 7 punktach ustawodawca naszkicował wstępne zadania i uwagi dla wywiadu skarbowego.

Znak identyfikacyjny pracownika wywiadu skarbowego przedstawia rysunek 2, a wzór legitymacji rysunek 3.



Rysunek 2.  
Znak identyfikacyjny pracownika  
wywiadu skarbowego

Źródło: Rozporządzenie Ministra Finansów  
z dnia 2 lipca 2003 r.<sup>28</sup>



Rysunek 3. Legitymacja pracownika wywiadu skarbowego w latach 2003-2006

Źródło: Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2003 r.<sup>29</sup>

W ustawie o kontroli skarbowej, dla dalszych losów wywiadu skarbowego kluczowym był zapis art. 36, ust. 2, mówiący o tym, że „Organy kontroli skarbowej nie mogą stosować środków technicznych umożliwiają-

<sup>27</sup> Art. 1. ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. nr 100 poz. 442).

<sup>28</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2003 r. w sprawie legitymacji służbowych i znaków identyfikacyjnych inspektorów i pracowników jednostek organizacyjnych kontroli skarbowej (Dz.U. 2003 nr 133 poz. 1239).

<sup>29</sup> Tamże.



cych uzyskiwanie informacji oraz utrwalania śladów i dowodów w sposób tajny”<sup>30</sup>. Nie warto już dociekać, dlaczego wówczas takim zapisem odłożono reaktywowanie wywiadu skarbowego do kolejnej nowelizacji tej ustawy w 1996 r. Czynności wywiadu skarbowego zawsze były i są zintegrowane z zakresem kontroli skarbowej, ochroną interesu fiskalnego państwa.

Pomimo, że wywiad skarbowy przez kilka lat nie funkcjonował, to jego temat w różnych środkach przekazu medialnego od 1992 stał się sensacyjnym, intensywnie publicznie eksploatowanym. „Dla donosicieli stworzono w Ministerstwie Finansów – informował tygodnik „Wprost” – specjalny fundusz operacyjny, ale jego wysokości nie ujawniono. Nie wiadomo też, ile pieniędzy otrzymują «życzliwi», wiadomo za to, że nie będą one opodatkowane.”<sup>31</sup>

Po kilku latach, czyli po nowelizacji ustawy o kontroli skarbowej w 1996 r., wywiad skarbowy mógł w 1998 r. podjąć aktywniejszą działalność operacyjno-rozpoznawczą<sup>32</sup>. W lipcu 2001 r. ustawodawca uregulował kompetencyjność wielu służb do wymiany informacji niejawnych<sup>33</sup>. Wywiad skarbowy uczestniczył już w tej wymianie informacyjnej. W 2004 r. wywiad skarbowy dysponował uprawnieniami do wymiany informacji o osobie, która została objęta czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi<sup>34</sup>.

Stan osobowy i rozmieszczenie pracowników w biurach w terenie przedstawia tabela nr 4.

Tabela 3. Stan osobowy i rozmieszczenie w BDS i terenowych UKS w 1999-2002

Rok	Wywiad skarbowy /stan osób ogółem/	Biuro Dokumentacji Skarbowej w Warszawie	W terenowych siedzibach UKS
1999	178	56	122
2000	195	67	128
2001	216	77	139
2002	280	106	174

Źródło: Wywiad Skarbowy - Biuro Dokumentacji Skarbowej 2002 (folder)

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej...

<sup>31</sup> P. Gajdziński, *Z przyjemnością donoszę*, „Wprost”, 22 marca 1992.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 7 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o kontroli skarbowej i niektórych innych ustaw (Dz.U. 1996 nr 152 poz. 720).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (Dz.U. 2010 nr 110 poz. 1189).

<sup>34</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie przekazywania wywiadowi skarbowemu informacji o osobie, uzyskanych w wyniku prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych (Dz.U. 2004 nr 282 poz. 8).

W latach 2003-2004 opozycja, zwłaszcza grupa posłów PiS, domagała się znacznego ograniczenia uprawnień wywiadu skarbowego. Grupa posłów PiS (B. Mariańska, Z. Ziobro, A. Zawisza, Z. Wassermann) oraz z PO (Z. Chlebowski) bardzo zdecydowanie określała uprawnienia wywiadu skarbowego jako zagrażające wolności obywatelskiej i swobodzie gospodarczej. W styczniu 2004 r. grupa posłów opozycyjnych (PiS, PO) wnioskowała do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności wskazanych artykułów z ustawą z dnia 27 czerwca 2003 r. *o utworzeniu WKS...* oraz wskazanymi art. wywiadu skarbowego. Trybunał Konstytucyjny w dniu 20 czerwca 2005 r. orzekł zgodność z Konstytucją RP – powołania Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych. Natomiast zaskarżane artykuły dotyczące uprawnień wywiadu zostały uznane jako niezgodne z ustawą zasadniczą. W takiej prawnej sytuacji, wywiad skarbowy praktycznie został pozbawiony zasadniczych prawnych instrumentów w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych. Ironia tej sytuacji prawno-parlamentarnej polega na tym, że inicjatorzy (posłowie PiS) wygrali wybory parlamentarne i pozostali z problemem aktywowania zniesionych wywiadowi skarbowemu operacyjnych uprawnień. Tak też się stało, a parlament w 2006 r. zaakceptował nowe uprawnienia operacyjne dla wywiadu skarbowego. Pojawiło się nowe uprawnienie w dyspozycji wywiadu skarbowego: niejawne nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania i przechowywania przedmiotów przestępstwa oraz obrotu nimi. Wobec takich inicjatyw ustawodawczych, zwiększających operacyjne uprawnienia wywiadu skarbowego nie protestował żaden związek zawodowy pracowników skarbowości. Milczały też korporacje, stowarzyszenia gospodarcze, środowiska prawników.

Czynności wywiadu skarbowego zawsze były związane z realizowanymi zadaniami kontroli skarbowej. We współpracy z wyspecjalizowanymi służbami krajowymi wywiad skarbowy (po 2000 r.) samodzielnie już realizował sprawy, uruchamiając aktywność operacyjno-rozpoznawczą i analityczną. Kilka takich zadań, czasami większych operacji realizowano we współpracy z np. CBS Policji, ABW<sup>35</sup>.

## Podsumowanie

Urzędy Kontroli Skarbowej sprawnie chroniły stabilność wpływów podatkowych i innych zobowiązań finansowych i praw majątkowych Skarbu Państwa. Wywiad skarbowy, nieco izolujący się w swoich siedzibach, realizował prawem określone czynności zarówno operacyjne, jak i nieoperacyjne.

---

<sup>35</sup> B. Jagodziński, *Współpraca wywiadu skarbowego z ABW i innymi organami ścigania*. „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” nr 11, 2014.

Personalizm zawodowy pracowników i urzędników kontroli skarbowej i wywiadu skarbowego był kształtowany planowanym, integrującym procesem wymagań merytorycznych i etycznych wobec kandydatów, bardziej intensywnie wobec osób pracujących w tych strukturach. Rozwijały się kontakty z zagranicznymi, podobnie wyspecjalizowanymi służbami chroniącymi bezpieczeństwo krajowego systemu podatkowego. Takie kontakty, szkolenia, wymiana informacji wrażliwych, czyli o fiskalnych przestępczych zdarzeniach od 1998 r., były przedmiotem wymiany stosownych informacji, wspólnych spotkań, szkoleń. Biuro Dokumentacji Skarbowej za wiedzą i wsparciem Generalnego Inspektora Skarbowego – wiceministra w Ministerstwie Finansów uczestniczyło w takich merytorycznych szkoleniach, wymianach informacji wrażliwych. Uczyliśmy się funkcjonować zawodowo w realiach prawnych, kulturowych we Wspólnocie Europejskiej, niebawem Unii Europejskiej.

## Bibliografia

### Pozycje zwarte

1. Bełdzikowski R., *Kontrola skarbowa. Uprawnienia, struktura, skuteczność*. Difin, Warszawa 2011.
2. Bogunia-Borowska M., *Fundamenty dobrego społeczeństwa. Wartości*. Znak Kraków 2015.
3. Florczuk M., Iwaniec P., Sitek-Wasiak E. (red.), *Centralne Biuro Śledcze Policji 2000-2020*. Wydawca: Centralne Biuro Śledcze Policji, Warszawa 2020.
4. Garlicki A., *Rycerze okrągłego stołu*. Czytelnik, Warszawa 2004.
5. Gomułka S., *Najpierw szok, a później wspinaczka*, „Polityka”, 4 maja 1991, [w:] S. Gomułka, T. Kowalik, *Transformacja polska – dokumenty i analizy 1990*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011.
6. Gomułowicz A., *Podatki a etyka*. Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
7. Jagodziński B., *Współpraca wywiadu skarbowego z ABW i z innymi organami ścigania*. „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” nr 11, 2014.
8. Jarosz M. (red.), *Polska europejska czy narodowa?* Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014.
9. Kowalczyk M., *Wywiad skarbowy a kontrola skarbowa*. „Prokuratura i Państwo” nr 5, 2007.
10. Kulicki J., *Administracja danin publicznych w Polsce*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.

11. Kulicki J., *Ewolucja zakresu przedmiotowego kontroli skarbowej w Polsce w latach 1918-2014*. Analiza BAS, 15 maja 2014.
12. Kutera M., *Nadużycia finansowe wykrywanie i zapobieganie*. Difin, Warszawa 2016.
13. Malinowski P., Nowak T., Sędkowski A. (red.), *Kontrola podatkowa, skarbowa i celna Wyzwania teorii i praktyki*. Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
14. Ożóg I., Rudowski J. (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania i unikania opodatkowania*. Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
15. Piechota K., *Administracja podatkowa w Polsce w latach 1983-1997*, [w:] *Księga Pamiątkowa obchodów 80-lecia Administracji Skarbowej w Polsce*. Ministerstwo Finansów – Izba Skarbowa w Toruniu 1998.
16. Rydlewski G., *Rządy i rządy w Polsce 1918-2008. Ciągłość i zmiana*. Wydawnictwo Elipsa Dom Wydawniczy, Warszawa 2018.
17. Sikora M., *Koncesjonowany kapitalizm. Służba Bezpieczeństwa MSW a „spółki polonijne” w PRL (1976-1989)*. „Dzieje Najnowsze”, R. XLV, 2013.
18. Sitek-Wasiuk E., *Niepokorny. Rozmowy z generałem Adamem Rapackim*. Wydawnictwo Czarna Owca, Warszawa 2015.
19. Skibicki R., *Skutki prawne i ekonomiczne tzw. ustawy Wilczka w trzydziestolecie jej uchwalenia*. „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, R. XIII, 2018.
20. Skurzyński J., *Okrągły stół Wynegocjowany koniec PRL*, Znak Horyzont, Kraków 2019.

#### Akty prawne

18. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
19. *Ustawa z 26 czerwca 2014 r. o Policji* (Dz.U. 2014 poz. 1199).
20. *Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych* (Dz.U. 2003 nr 137 poz. 1302).
21. *Ustawa z dnia 7 czerwca 2022 r. o zniesieniu Generalnego Inspektoratu Celnego, o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz.U. 2022 nr 89 poz. 804).
22. *Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych* (Dz.U. nr 110 poz. 1189).

23. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (Dz.U. 1998 nr 133 poz. 324).
24. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. *o kontroli skarbowej* (Dz.U. 1991 nr 100 poz. 442).
25. Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. *o działalności gospodarczej* (Dz.U. 1988 nr 41).
26. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. *o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne* (Dz.U. 1982 nr 19 poz. 146).
27. Ustawa z dnia 26 maja 1951 r. *o likwidacji ochrony skarbowej* (Dz.U. nr 31 poz. 243).
28. Ustawa z dnia 7 marca 1950 r. *o przekształceniu urzędu Ministra skarbu w urząd Ministra finansów* (Dz.U. nr 10 poz. 101 z późn. zm.).
29. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2003 r. *w sprawie legitymacji służbowych i znaków identyfikacyjnych inspektorów i pracowników jednostek organizacyjnych kontroli skarbowej* (Dz.U. 2003 nr 133 poz. 1239).
30. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2004 r. *w sprawie przekazywania wywiadowi skarbowemu informacji o osobie uzyskanych w wyniku prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych* (Dz.U. nr 282 poz. 2802).
31. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 stycznia 2011 r. *w sprawie legitymacji służbowych i znaków identyfikacyjnych inspektorów kontroli skarbowej i pracowników jednostek organizacyjnych kontroli skarbowej* (Dz.U. nr 22 poz. 115).
32. Rozporządzenie nr 15 Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 1998 r. *w sprawie organizacji Urzędów kontroli skarbowej oraz nadania im statutu* (Dz.Urz. MF 1998 nr 26 poz. 106).

## **ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF FISCAL INTELLIGENCE IN 1991-2016 AGAINST THE BACKGROUND OF ECONOMIC IN POLAND**

### **Abstract**

The article describes the activities of two structures of public administration: fiscal control and fiscal intelligence, which are already disappearing from public memory. Tax control is a memories of the recent Fiscal Control Offices and the

structure of the tax intelligence. These two structures were withdrawn from the active fiscal security service and other financial obligations owed to the state. They have passed into historical memories and are the subject of scientific analysis. Therefore, it's right time for such reflection. This publication also recalls the time of reconstruction of the post-war fiscal administration and fiscal protection, which ceased its activity by 1951. Tax Control Offices efficiently protected the stability of due tax revenues and other financial liabilities and property rights of the State Treasury. On the other hand, the tax intelligence exercised the legally defined powers to perform both operational and non-operational activities. There remained official and other public opinions about the professionalism of employees and officials of the fiscal control and tax intelligence. This professionalism was shaped by a constant process of substantive and ethical requirements. The professional activity of the fiscal control and the structure of the fiscal intelligence is presented and analyzed in three thematic sub-chapters.

### Key words

Fiscal Protection Brigade, tax administration, fiscal intelligence



### dr inż. Ryszard BEŁDZIKOWSKI

Absolwent Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Zmechanizowanych im. T. Kościuszki we Wrocławiu oraz Uniwersytetu Wrocławskiego, gdzie uzyskał stopień doktora nauk politologicznych. Doświadczenie zawodowe nabywał jako policjant w Biurze do Walki z Przestępczością Zorganizowaną KGP w Warszawie, a także w Biurze Dokumentacji Skarbowej w Ministerstwie Finansów. W 1995 r. ukończył International Law Enforcement Academy w Budapeszcie.

W 2011 r. rozpoczął pracę w Wyższej Szkole Finansów i Prawa w Bielsku-Białej, gdzie współtworzył kierunek *bezpieczeństwo wewnętrzne*. Był tej uczelni promotorem prawie 300 prac magisterskich i licencjackich z zakresu nauki o bezpieczeństwie. Obecnie adiunkt w Wyższej Szkole Administracji w Bielsku-Białej.

Autor wielu publikacji, w tym m.in. *Kontrola skarbowa. Uprawnienia, struktura, skuteczność*.

Środowisko naukowe uhonorowało dr. Bełdzikowskiego wydaniem dla Niego w 2022 r. książki jubileuszowej pt. *Bezpieczeństwo – wartość rozwoju cywilizacyjnego państwa i społeczeństwa czy instrument dominacji elity władzy*.

## FUNKCJA DOWODOWA REALIZOWANA PRZEZ POLICJĘ

### Streszczenie

W referacie przedstawiono podstawowe funkcje kryminalistyki z rozwinięciem funkcji dowodowej. Zwrócono uwagę na podstawowe znaczenie postępowania dowodowego prowadzonego przez Policję w skutecznym zwalczaniu przestępczości kryminalnej i gospodarczej. Zaakcentowano też rolę prokuratury jako nadrzędnej i nadzorczej instytucji wobec Policji w prowadzeniu postępowań przygotowawczych. Ponadto, dokonano analizy działań funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w Nysie w zakresie realizowania funkcji dowodowej.

### Słowa kluczowe

kryminalistyka, funkcja dowodowa, Policja

### Wstęp

Przystępując do analizy zagadnień związanych z przeprowadzaniem dowodów w postępowaniu karnym przez organy Policji, należy rozpocząć od zdefiniowania działań i funkcji kryminalistyki jako praktycznej nauki, mając na uwadze, że jej główną funkcją jest zwalczanie przestępczości. Jedną z najkrótszych definicji głosi, że kryminalistyka to nauka o taktyce oraz technice popełniania przestępstw, o taktyce i technice dochodzenia przestępstw, a także o technice i taktyce zapobiegania wszelkim przestępstwom. Takie ujęcie kryminalistyki koncentruje się na określeniu dwóch podstawowych działań kryminalistyki, a są to: taktyka kryminalistyczna oraz technika kryminalistyczna. W tej skróconej definicji pomija się jednak główne funkcje kryminalistyki. Profesor Tadeusz Hanausek w swoim definiowaniu poszerzył je o te kwestie, stwierdzając, że kryminalistyka to nauka o taktycznych zasadach i sposobach oraz o technicznych metodach i środkach rozpoznawania, a także wykrywania prawnie określonych, ujemnych zjawisk społecznych, a w szczególności przestępstw i ich sprawców oraz udowodnienia istnienia lub braku związku między osobami a zdarzeniami<sup>1</sup>. Konkludując, w kryminalistyce wyróżnia się cztery podstawowe działy:

---

<sup>1</sup> T. Hanausek *Kryminalistyka. Zarys wykładu*. Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 23.

- taktyka kryminalistyczna,
- technika śledcza,
- strategia kryminalistyczna,
- metodyka kryminalistyczna,

oraz cztery podstawowe funkcje kryminalistyki:

- rozpoznawczą (rozpoznanie),
- wykrywczą (wykrywanie),
- dowodową (dowodzenie),
- zapobiegawczą (zapobieganie).

W artykule opisano sposób wypełniania zadań przez organy Policji w zakresie taktyki i techniki kryminalistycznej głównie poprzez realizowanie funkcji dowodowej, a podczas analizy wykorzystano dane pozyskane w Komendzie Powiatowej Policji w Nysie.

### **Zwalczanie przestępczości jako cel kryminalistyki**

Jak stwierdzono na wstępie, podstawowy cel praktycznej nauki jaką jest kryminalistyka to zwalczanie przestępczości poprzez realizowanie działań w zakresie czterech podstawowych funkcji kryminalistyki, które należałoby tu w skrócie przybliżyć. Funkcja rozpoznawcza, czyli rozpoznanie prowadzone jest poprzez praktyczną realizację różnych metod i środków prowadzących do systematycznego i ciągłego pozyskiwania – w miarę posiadanych możliwości – jak największych informacji o osobach, miejscach, środowiskach, a także taktyce i technice teraźniejszych i przyszłych przedsięwzięć kryminalistycznych. Wyróżnia się rozpoznanie:

- 1/ osobowe,
- 2/ terenowe,
- 3/ środowiskowe,
- 4/ problemowe (zagadnieniowe)<sup>2</sup>.

Rozpoznanie osobowe polega na zbieraniu informacji o konkretnych osobach. Realizacja takiego rozpoznania jest uzasadniona z wielu powodów. Z pewnością należy tu zaliczyć sprawców, którzy w przeszłości dopuszczali się działań przestępczych, a odpowiednie monitorowanie tych osób pozwala na typowanie ich jako potencjalnych sprawców zaistniałych przestępstw o podobnym charakterze. Rozpoznanie terenowe skupia się na miejscach, które z różnych powodów powinny być objęte zainteresowaniem Policji. Są to różnego rodzaju meliny, lombardy czy skupy złomu, gdzie często poja-

---

<sup>2</sup> Tamże, s. 38.



wiają się przedmioty uzyskane w drodze przestępstwa, a także „dziuple” samochodowe, agencje towarzyskie, dyskoteki, gdzie dochodzi do obrotu narkotykami czy też bójek i pobić, targowiska i inne skupiska ludności obserwowane pod kątem kradzieży kieszonkowych. Kolejne to rozpoznanie środowiskowe, które skupia się na specyficznych środowiskach, które Policja z różnych względów powinna monitorować. Są to chociażby grupy narkomanów, gangi osiedlowe czy szajki młodocianych przestępców, różnego rodzaju środowiska subkulturowe, a także prostytutki. Warto podkreślić, że nie musi to dotyczyć ewentualnych sprawców przestępstw, ale też osób, które mogą stać się ofiarami przestępczości, np. samotni, majątni seniorzy czy osoby zamieszkujące plebanie. Natomiast rozpoznanie problemowe (zagadnieniowe) bardzo często pokrywa się w pewnym stopniu z rozpoznaniem środowiskowym. Typowe zagadnienia to: narkomania, prostytutka, kradzieże samochodów, kradzieże z włamaniem do mieszkań czy przestępczość na tle seksualnym.

Kolejną funkcją kryminalistyki jest funkcja wykrywcza. Wykrywanie to zbiór praktycznych metod i środków w zakresie taktyki i techniki kryminalistycznej, a wykorzystanie ich w działaniu zmierza do wykrycia przez organ prowadzący czynności zdarzenia, a także jego sprawcy, mechanizmu powstania określonych zjawisk lub ich zmian, czyli konkretyzuje wiedzę operacyjną uzyskaną właśnie w ramach rozpoznania. Działania podejmowane w jej ramach zmierzają do poszukiwania określonego podmiotu lub przedmiotu wykrywania, weryfikowania informacji o nim aż do ujawnienia i potwierdzenia jego tożsamości. Osobiście uważam, że to właśnie wizja nieuchronnego wykrycia czynu i jego sprawcy, a nie kara i jej wymiar, odstrasza potencjalnych przestępców od popełniania czynów zabronionych. Każdy sprawca w chwili popełniania czynu nie uświadamia sobie, jaka go czeka za ten czyn kara, lecz przede wszystkim obawia się, że zostanie ujęty bądź później, w toku postępowania, wykryty przez odpowiednie służby.

Funkcja zapobiegawcza kryminalistyki jest realizowana zarówno przez podejmowanie działań w kierunku neutralizacji czynników zagrażających, rozpoznawania środowisk kryminogennych, zapobiegania abstrakcyjnym zagrożeniom przewidywanym na podstawie doświadczeń praktyki i badań naukowych, jak i realizację zespołu konkretnych przedsięwzięć odnoszących się do określonych, jednostkowych, szkodliwych zdarzeń. Funkcja ta obejmuje profilaktykę ogólną i szczególną.

### **Funkcja dowodowa w działaniach Policji**

Głównym celem działań realizowanych w ramach funkcji dowodowej kryminalistyki jest gromadzenie materiału o walorach dowodowych, który

umożliwia przedstawienie określonych wniosków procesowych<sup>3</sup>. Należy podkreślić, że wszystkie funkcje kryminalistyki wzajemnie się uzupełniają i często występują jednocześnie, a bardzo dobrym przykładem takiej czynności kryminalistycznej w zakresie techniki jest wykorzystanie przez Policję jawnego monitoringu w miejscach publicznych. Załóżmy, że takie urządzenie zainstalowane jest w centrum jakiegoś miasta. Sama świadomość ludzi, że jest to miejsce monitorowane już wypełnia funkcję zapobiegawczą, a w sytuacji, gdy dojdzie w tej lokalizacji do przestępstwa, np. pobicia, to nagranie może pomóc w ustaleniu sprawców (funkcja wykrywczą) i będzie stanowić dowód rzeczowy w sprawie (funkcja dowodowa). Natomiast funkcja rozpoznawcza może być realizowana w jakimś czasowym wycinku (mamy wgląd kto, w jakich godzinach porusza się w danym miejscu, z kim się spotyka, rozmawia, czym handluje itd.). Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* w art. 14.1 określa, że w granicach swych zadań Policja wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń.

Rzucającą się w oczy niedoskonałością legislacyjną jest pominięcie w tym przepisie równie ważnej jak pozostałe funkcje kryminalistyki omawianej właśnie funkcji dowodowej, choć samo sprecyzowanie, że Policja wykonuje czynności dochodzeniowo-śledcze wskazuje, że to w tej grupie policyjnych działań realizowana jest właśnie funkcja dowodowa. Ustawa o Policji określa też, że Policja składa się z następujących rodzajów służb: kryminalnej, śledczej, spraw wewnętrznych, prewencyjnej, kontrterrorystycznej, zwalczania cyberprzestępczości i wspomagającej<sup>4</sup>. I do tego przepisu należy mieć spore zastrzeżenia. Z pewnością funkcję dowodową w tym ujęciu ma realizować wskazana służba śledcza, ale nie jest to pojęcie dokładnie sprecyzowane. Według przepisów procesowego prawa karnego postępowanie przygotowawcze może przyjąć formę bądź dochodzenia, bądź śledztwa. W prawie jest ściśle uregulowane, jakie warunki muszą zaistnieć, kiedy należy prowadzić dochodzenie, a kiedy śledztwo, lecz nie jest to przedmiotem niniejszych rozważań. Faktem jest, że w rzeczywistości organy Policji prowadzą ogromną większość wszystkich dochodzeń (oczywiście pod nadzorem prokuratury), natomiast co do śledztw, to tylko te, które zlecone zostaną im do prowadzenia przez prokuratora. Czyli właściwszym byłoby określenie tej formacji w ramach Policji jako służbę dochodzeniowo-śledczą (a nie śledczą), co zresztą ma swoje odzwierciedlenie w nazewnictwie

---

<sup>3</sup> E. Gruza E, M. Goc, J. Moszczyński, *Kryminalistyka – czyli rzecz o metodach śledczych*. Wydawnictwo ŁOŚGRAF, Warszawa 2008, s. 22 i in.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz.U. nr 2021 poz. 1882 art. 4.1).

twie jednostek organizacyjnych w ramach Policji (sekcja dochodzeniowo-śledcza, wydział dochodzeniowo-śledczy). No i przecież w samej ustawie stwierdza się, że w granicach swych zadań Policja wykonuje czynności: m.in. dochodzeniowo-śledcze. Czynności te podejmowane są w ramach postępowania karnego, na podstawie przepisów procedury karnej oraz według zasad wypracowanych przez taktykę kryminalistyczną.

Funkcja dowodowa analizowana jest w trzech płaszczyznach:

- 1/ poszukiwania środków dowodowych w postępowaniu karnym, które pozwolą na udokumentowanie przebiegu zdarzenia i ustalenie jego sprawcy, a w następnej kolejności udowodnienie winy. Może to przebiegać w różnych kierunkach, np. mogą zostać ustalone osoby, które były świadkami zdarzenia, narzędzia przy pomocy których dokonano czynu, rzeczy pochodzące z przestępstwa, miejsce, w którym dokonano czynu itp.;
- 2/ ułatwiania wykonania czynności procesowych, np. uzyskiwania informacji o osobach mających związek ze zdarzeniem, czy to jako sprawcy, czy jako świadkowie. Najczęściej będą występowały informacje operacyjne, które z ich istoty nie mogą być wprost wykorzystane w procesie dowodowym;
- 3/ realizacji czynności dowodowych, w której występują wypracowane przez taktykę kryminalistyczną zasady sprawnego i rzetelnego wykonania tych czynności, np. badanie miejsca zdarzenia, przesłuchanie świadków, przesłuchanie oskarżonych (podejrzanych), przeszukanie pomieszczeń i innych miejsc oraz osób. W tym ujęciu funkcja ta polega na zgromadzeniu materiału dowodowego, który pozwoli na uzasadnienie twierdzeń dotyczących popełnienia określonego przestępstwa, sposobu i okoliczności, w jakich przestępstwo popełniono, a także dotyczących osobowości i innych danych odnoszących się do sprawcy lub sprawców przestępstwa<sup>5</sup>.

W ramach organizacyjnych Policji tworzone są wyspecjalizowane komórki, których głównym celem jest realizowanie funkcji dowodowej. W mniejszych jednostkach są to sekcje dochodzeniowo-śledcze, w pozostałych wydziały dochodzeniowo-śledcze, a ich praca oparta jest głównie na uregulowaniach kodeksu postępowania karnego, w szczególności postępowania dowodowego oraz wytycznych nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 sierpnia 2017 r. w *sprawie wykonywania niektórych czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów*<sup>6</sup>. Do podstawowych zadań tych

<sup>5</sup> Hanausek T., *Kryminalistyka...*, op. cit., s. 50.

<sup>6</sup> Dz. Urz. KGP 2017 poz. 59 oraz 2019 poz. 92.

funkcjonariuszy należy prowadzenie postępowań przygotowawczych (dochodzeń i śledztw), czynności w niezbędnym zakresie, postępowań sprawdzających, a także czynności procesowych w ramach pomocy prawnej. Tu należy po krótko przybliżyć na czym ta pomoc prawna polega. Są to najczęściej zlecane, przez inne jednostki Policji z kraju, przesłuchania świadków czy podejrzanych przebywających na terenie podległym jednostce, której ta czynność jest właśnie zlecana. Na przykład, Policja z Gdańska potrzebuje przesłuchać do swojego postępowania osobę odbywającą karę w Zakładzie Karnym w Nysie. Prościej i taniej jest zlecić tę czynność Policji w Nysie niż wysłać funkcjonariusza z Gdańska w delegację do miejscowości odległej o 500 km. Funkcjonariusze dochodzeniowo-śledczy w ramach prowadzonych postępowań głównie realizują czynności procesowe, takie jak: przesłuchania świadków, przesłuchanie podejrzanego, oględziny miejsca zdarzenia, oględziny rzeczy, osób i zwłok, przeszukanie osoby bądź miejsca, okazanie rzeczy lub osoby, wizja lokalna, eksperyment karno-procesowy, konfrontacja, powołanie biegłego. Ze wszystkich tych czynności wymagane jest sporządzenie protokołu, z wyjątkiem powołania biegłego, które następuje w drodze wydania postanowienia. Celem jest to, by działania te przyniosły odpowiedni pożytek dowodowy. Należy wziąć pod uwagę wszelkie fakty główne, uboczne, poszlaki, wszystko, co może prowadzić do ujawnienia czynu i udowodnienia winy sprawcy, zwłaszcza wszelkie źródła dowodowe i płynące z nich środki dowodowe. Funkcja dowodowa opiera się na gromadzeniu materiału i jego sprawdzeniu: czy rzeczywiście zostało popełnione przestępstwo, rozwikłaniu okoliczności przebiegu zdarzenia, powiązanie określonej osoby ze zdarzeniem i w ten sposób ustalenie też jej osobowości.

Mówiąc o nadzorze w ramach policyjnych komórek dochodzeniowo-śledczych należy zwrócić uwagę, że jest on dwójakiego rodzaju. Każdy funkcjonariusz takiej komórki podlega nadzorowi służbowemu w ramach policyjnej struktury, który sprawuje przełożony komórki dochodzeniowo-śledczej. Ponadto, każde postępowanie przygotowawcze (dochodzenie bądź śledztwo) prowadzone przez funkcjonariusza dochodzeniowo-śledczego jest nadzorowane przez przydzielonego prokuratora z właściwej miejscowo prokuratury rejonowej. W 2017 roku Instytut Wymiaru Sprawiedliwości opublikował opracowanie „Praca dochodzeniowo-śledcza Policji w opinii prokuratorów”. W trakcie badań na temat oceny współpracy z Policją przez prokuratorów wykorzystano prawie 1000 ankiet wypełnionych internetowo przez prokuratorów, zarówno z małych, średnich, jak i dużych prokuratur. W ocenie prokuratorów, ponad 50% respondentów uznała współpracę z Policją za dobrą lub raczej dobrą, a ponad 40% – za przeciętną. Tylko co dwudziesty prokurator określił ją jako złą lub raczej złą. Zatem taki stan

rzeczy można by było uznać za zadowolający, aczkolwiek 5% odpowiedzi „zła/raczej zła” zawsze może być niepokojące. Warto podkreślić, że jako dobrą współpracę z policjantami wymieniali częściej prokuratorzy z mniejszych prokuratur (ok. 60% odpowiedzi – w stosunku do ok. 40% prokuratorów z miejscowości większych), natomiast odwrotnie: jako złą tylko niecałe 40% z mniejszych, a ponad 60% z większych. Potwierdza to, rozpowszechnioną ogólnie opinię, że współpraca prokuratury i Policji w mniejszych miejscowościach kształtuje się lepiej. Jest jednak nieco zaskakujące, że tę współpracę ocenili lepiej prokuratorzy z prokuratur nadzorujących jednostki organizacyjne Policji, w których nie ma wydzielonych wydziałów dochodzeniowo-śledczych (ponad 60% odpowiedzi pozytywnych, wobec odpowiednio około połowy z prokuratur, na których terenie takie wydziały wyodrębniono).

W badaniach tych poproszono również respondentów o wskazanie najważniejszych przyczyn niedociągnięć w pracy dochodzeniowo-śledczej Policji. Poniżej przedstawiono wyniki:

- zbyt duża liczba spraw w prowadzeniu, zbyt duże obciążenie pracą (zbyt mała liczba funkcjonariuszy),
- słabe przygotowanie funkcjonariuszy, braki szkoleń,
- obciążanie funkcjonariuszy dochodzeniowo-śledczych innymi zadaniami, np. zabezpieczanie imprez masowych,
- zbyt duża rotacja kadr wśród funkcjonariuszy zajmujących się pracą dochodzeniowo-śledczą,
- niedostateczny nadzór przełożonych,
- brak środków finansowych, brak wyposażenia,
- brak poczucia odpowiedzialności za sprawę,
- lekceważenie wytycznych prokuratora.

Bardzo ciekawy jest rezultat analiz dotyczących zagadnienia, w jakiego rodzaju sprawach tych niedociągnięć zdarza się najwięcej. Obrazuje to tabela 1.

Wynik badań jest o tyle zaskakujący, że w większości jednostkach Policji sprawy o przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu są prowadzone nie przez policjantów komórek dochodzeniowo-śledczych, a przez funkcjonariuszy zespołów, sekcji czy wydziałów do spraw zwalczania przestępczości gospodarczej. Wracając jednak do kwestii oceny prokuratorów ich współpracy z Policją, gdzie tylko 5% z nich orzekło, że współpraca jest zła to ten w miarę pozytywny obraz zupełnie się zmienia, gdy dochodzi do rozpatrywania tematów uszczegółowionych. Prawie 50% pytanym prokuratorów uważa, że w działaniach policjantów dochodzeniowo-śledczych brakuje konkretnych planów, a także brak systematyczności i koncentracji czynności.

Tabela 1. Niedociągnięcia występujące w pracy Policji wg rodzaju spraw

Sprawy o przestępstwa przeciwko	Ilość respondentów	%
Obrotowi gospodarczemu	614	62,0
Mieniu	389	39,3
Życiu i zdrowiu	265	26,7
Rodzinie i opiece	234	23,6
Obrotowi pieniędzmi	188	19,0
Wiarygodności dokumen-	173	17,5
Prawom pracowniczym	129	13,0
Przeciwdziałanie narkoma-	111	11,2
Wolności seksualnej	111	11,2
Bezpieczeństwu w komuni-	102	10,3
Środowisku	102	10,3
Wolności	77	7,8
Bezpieczeństwu powszech-	62	6,3
nemu		
Porządkowi publicznemu	47	4,7
Czci i nietykalności cielesnej	44	4,4
Wymiarowi sprawiedliwo-	40	4,0
ści		
Inne	89	9,0

\*Dane nie sumują się do 100, ponieważ możliwy był wybór wielokrotny

Źródło: A. Siemaszko, M. Jankowski, *Praca dochodzeniowo-śledcza policji w opinii prokuratorów*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2017, [https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS\\_Siemaszko-A.-Jankowski-M.\\_Policja-ost1.pdf](https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS_Siemaszko-A.-Jankowski-M._Policja-ost1.pdf), dostęp 18.09.2022.

Ponadto twierdzą, że pracę policjantów cechuje opieszałość, przewlekłość działań, brak inicjatywy, unikanie podejmowania decyzji, beczynność pomiędzy czynnościami, niedotrzymywanie terminów zarówno procesowych, jak i tych wyznaczanych przez prokuratora. Prokuratorzy skarżą się również na niekompletność materiału dowodowego, błędy w sporządzaniu decyzji merytorycznych, braki w protokołach przesłuchań, co prowadzi do konieczności ich powtarzania, niewyjaśnianie istotnych kwestii w sprawach i niedostateczne czy wadliwe uzasadnienia decyzji. W mniemaniu nadzorujących błędy w prowadzonych przez Policję dochodzeniach czy śledztwach dotyczą głównie spraw wielowątkowych i gospodarczych, gdzie występuje wielu podejrzanych i świadków, oraz wymagających od prowadzących wie-

dzy specjalistycznej. Wielu oceniających potwierdziło jednak, że nie jest związane to z rodzajem sprawy, a niedociągnięcia i błędy mają miejsce we wszystkich postępowaniach.

Prokuratorzy wypowiedzieli się także na temat przyczyn występujących niedociągnięć i są to:

- nadmierne obciążenie obowiązkami funkcjonariuszy Policji, którzy prowadzą jednocześnie zbyt wiele postępowań przygotowawczych. Przyczyną tego jest to, że jest ich zbyt mało, a przy tym są obciążani innymi zadaniami, co powoduje, że na pracę procesową po prostu brakuje czasu;
- niedostateczne wyszkolenie policjantów co wciąż jest pogłębiane brakiem cyklicznych szkoleń uaktualniających wiedzę oraz nieprawidłowy nadzór ze strony przełożonych służbowych oraz duża rotacja kadr dochodzeniowo-śledczych;
- zlecanie istotnych czynności procesowych do wykonania ich innym jednostkom Policji, w tym nawet będących w strukturach konkretnej komendy, a to w znacznym stopniu wydłuża czas prowadzenia postępowania i skutkuje potrzebą powtarzania czynności z uwagi na niekompletność pozyskanych informacji.

Na to wszystko nakłada się brak środków, zarówno rzeczowych, jak i finansowych, a przykładem może być brak funduszy na wydawanie opinii biegłych, nawet w zakresie kryminalistyki, przy czym policyjne laboratoria kryminalistyczne są znacznie przeciążone, a oczekiwanie na wyniki ich badań jest bardzo długie. Mówiąc o trudnościach występujących we współpracy prokuratury i Policji należy także zwrócić uwagę na odmienną priorytetów, co prowadzi do utrudnienia egzekwowania prokuratorskich wytycznych. Najprościej można to ująć tak, że Policja jest skoncentrowana na wykryciu sprawcy (funkcja wykrywcza kryminalistyki), a prokuratora na udowodnieniu sprawstwa i winy (funkcja dowodowa).

### **Realizowanie funkcji dowodowej przez Komendę Powiatową Policji w Nysie**

Warto przyjrzeć się jak realizowana jest funkcja dowodowa na przykładzie wybranej jednostki Policji. Przedmiotem analizy w tym przypadku jest działalność Komendy Powiatowej Policji w Nysie, która jest przykładem uśrednionej komendy powiatowej w kraju, tak pod względem liczby etatów, jak i obszaru, na jakim przychodzi jej działać. Powiat nyski znajduje się w południowo-zachodniej części województwa opolskiego i zajmuje

obszar 1 244 km<sup>2</sup>. Stolicą powiatu jest miasto Nysa, a w skład tej jednostki administracyjnej wchodzi 4 miasta: Głuchołazy, Otmuchów, Paczków oraz Korfantów. Na koniec 2021 roku liczba ludności w powiecie liczyła 133 396, natomiast gmina Nysa 56 023, w tym wieś 13 283, a miasto 42 740. Na strukturę Policji w powiecie nyskim składają się 4 komisariaty podległe Komendzie Powiatowej Policji w Nysie. Są to: Komisariat Policji w Głuchołazach, który obsługuje gminę Głuchołazy, Komisariat Policji w Otmuchowie obsługuje gminy Otmuchów i Kamiennik, Komisariat Policji w Paczkowie – gminę Paczków, Komisariat Policji w Korfantowie gminy Korfantów i Łambinowice. Komenda Powiatowa Policji w Nysie, oprócz funkcji nadzorczej nad komisariatami, obejmuje zakresem swojego działania gminy Nysa, Pakosławice i Skoroszyce. Liczba etatów policyjnych w powiecie to 270 policjantów różnych pionów, w tym sama KPP Nysa – 159, KP Głuchołazy 41, KP Otmuchów – 26, KP Paczków – 24, KP Korfantów – 20. Należy podkreślić, że liczby te odnoszą się do wszystkich pionów policyjnych, czyli pionu służby prewencyjnej (służba patrolowo-interwencyjna, dzielnicowi i ruch drogowy), pionu operacyjno-rozpoznawczego oraz pionu dochodzeniowo-śledczego, przy czym komórki organizacyjne w zakresie ruchu drogowego i zwalczania przestępczości gospodarczej funkcjonują tylko na poziomie komendy powiatowej. Liczbowy skład jednostek organizacyjnych w zakresie służby dochodzeniowo-śledczej przedstawia tabela 2.

*Tabela 2. Etaty komórek organizacyjnych KPP w Nysie prowadzących pracę dochodzeniowo-śledczą*

KPP Nysa Wydział Dochodz.-Śledczy	KP Głuchołazy Zespół Dochodz.-Śledczy	KP Otmuchów Zespół Kryminalny	KP Paczków Zespół Kryminalny	KP Korfantów Ogniwo Kryminalne
<b>26</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>

*Źródło: dane referatu do spraw kadrowych KPP w Nysie*

Do danych ujętych w przedmiotowej tabeli należy dodać odpowiednie słowa wyjaśnienia. Otóż policjanci z Głuchołaz zajmują się tylko i wyłącznie pracą dochodzeniowo-śledczą, natomiast w pozostałych komisariatach policjanci zespołów kryminalnych łączą pracę dochodzeniowo-śledczą ze służbą operacyjno-rozpoznawczą. Dodatkowo Komisariat Policji w Korfantowie w podległym posterunku w Łambinowicach dysponuje jednoosobowym etatem do spraw kryminalnych.

Dalsze wyjaśnienia dotyczą liczby etatów w samej Komendzie Powiatowej Policji w Nysie. Na tę liczbę składają się:



- naczelnik wydziału – 1,
- zastępca naczelnika – 1,
- zespół techniki kryminalistycznej – 4,
- zespół do walki z przestępczością przeciwko życiu i zdrowiu – 7,
- zespół do walki z przestępczością przeciwko mieniu – 10,
- jednoosobowe stanowisko do spraw statystyki – 1,
- etaty cywilne (sekretariat, obsługa administracyjna) – 2.

Naczelnik i jego zastępca zajmują się wyłącznie nadzorem wewnętrznym w wydziale (przypomnieć należy, że oprócz tego funkcjonuje nadzór prokuratorski nad prowadzonymi przez wydział postępowaniami przygotowawczymi). Zespół techniki kryminalistycznej, to policjanci, którzy nie prowadzą ani dochodzeń, ani śledztw, lecz w głównej mierze zajmują się obsługą zdarzeń kryminalistycznych pod kątem ujawniania i zabezpieczania śladów kryminalistycznych, chociażby w zakresie fotografii, daktyloskopii, mechanoskopii, traseologii itd. Ponadto, uczestniczą podczas sekcji zwłok i zajmują się pobieraniem od podejrzanych odwzorowania śladów daktyloskopijnych, pakietów DNA i wykonywaniem fotografii sygnalicznej. Mimo, że policjanci tej komórki nie prowadzą spraw, to jednak swą pracą realizują funkcję dowodową. Zostanie to przybliżone w dalszej części referatu. Osoba do obsługi statystycznej pokazuje, jak ważny jest to obszar w działaniach tej służby, co policjanci podnoszą w swoich ocenach, narzekając, że niejednokrotnie praca jest temu właśnie w głównej mierze podporządkowana. Czyli *de facto* do prowadzenia postępowań przygotowawczych wyznaczonych jest w samej KPP Nysa tylko 17 policjantów. Zanim zostaną przedstawione wyniki ich pracy, warto przybliżyć kilka danych dotyczących zatrudnionych w tym wydziale funkcjonariuszy. Odliczając obsługę administracyjną i statystyczną zostają 23 osoby, a w liczbie tej jest 8 kobiet, co stawia służbę dochodzeniowo-śledczą jako najbardziej sfeminizowany pion policyjny, dla porównania – 15 lat wcześniej były tylko 2. Struktura wiekowa pokazuje, że w formacjach tych znajdują swoje zawodowe miejsce policjanci z większym doświadczeniem zawodowym, gdyż do 35 roku życia jest tylko 3 funkcjonariuszy, pomiędzy 35-45 rokiem życia aż 14, a powyżej 45 roku – 7 funkcjonariuszy. Wyższe wykształcenie w tym gronie ma 15 osób, ale tylko 4 posiadają stopień oficerski. Jednym ze wskaźników ukazujących obciążenie pracą procesową jest liczba wszczętych postępowań przygotowawczych, co obrazuje tabela 3.

Wadą tej statystyki jest to, że wszystkie postępowania traktuje jednakowo, nie ujmując rodzaju sprawy i skali jej trudności. Jednym z takich wskaźników jest długość trwania każdego z postępowań, co przedstawia tabela 4.

*Tabela 3. Ilość wszczętych postępowań przygotowawczych w KPP w Nysie w roku 2021*

Jednostki Policji	Wszczęte postępowania	Średnia miesięczna
KP Głuchołazy	366	30
KP Otmuchów	235	19
KP Paczków	188	15
KP Korfantów	171	14
Wydział Dochodzeniowo-Śledczy	1346	112
Wydział dw. z Przeszecznością Gospodarczą	360	30
Ogółem powiat	2666	222

*Źródło: Dane statystyczne KPP w Nysie*

*Tabela 4. Ilość zakończonych postępowań przygotowawczych w KPP w Nysie w roku 2021 z wyszczególnieniem czasu ich trwania oraz ilość spraw z kosztami i wielkość tych kosztów*

Jednostka	Sprawy zakończone	Do 5 dni	5 dni do 1 m-ca	1 do 2 m-cy	2 do 3 m-cy	3 do 6 m-cy	7 do 12 m-cy	pow. 12 m-cy	Sprawy z kosztami	Koszty (zł)
Komisariat Głuchołazy	325	8	5	141	57	51	18	5	314	19642
Komisariat Korfantów	160	5	27	54	34	36	4	0	141	11731
Komisariat Otmuchów	221	16	42	74	36	41	11	1	186	10580
Komisariat Paczków	173	6	29	68	36	27	7	0	171	6352
Wydział Dochodzen.-Śledczy	1347	52	147	509	201	328	85	25	1313	138537
Wydział do Walki z PG	315	5	16	56	58	112	60	8	277	8597
Wydział Kryminalny	5	2	0	0	0	1	2	0	3	60
Razem powiat	2546	94	306	902	422	596	187	39	2405	195499

*Źródło: Dane statystyczne KPP w Nysie*

Należy podkreślić, że długi czas trwania dochodzenia czy śledztwa nie dotyczy tylko spraw o szczególnie skomplikowanym charakterze, ale ma na to wpływ znacznie więcej czynników, chociażby takich jak:

- nadmierne obciążenie obowiązkami policjantów, którzy prowadzą w tym samym czasie zbyt wiele spraw, a równocześnie obarczani są innymi zadaniami (dyżury zdarzeniowe, zabezpieczanie imprez masowych), co powoduje, że na pracę procesową brakuje miejsca,
- potrzeba zlecenia niektórych czynności procesowych do wykonania innym jednostkom Policji w kraju w ramach pomocy prawnej,
- długie oczekiwanie na ekspertyzy i opinie powoływanych w postępowaniach biegłych,
- urlopy i zwolnienia lekarskie pracowników dochodzeniowo-śledczych.

Z tych statystycznych danych wynika też, że ponad połowa spraw realizowana jest przez funkcjonariuszy Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego, a pozostała część przez Wydział do Walki z Przemocą Gospodarczą oraz komórki dochodzeniowo-śledcze podległych komisariatów. Postępowania prowadzone przez komisariaty dotyczą przestępstw popełnionych na obszarze ich działania, natomiast sprawy realizowane przez Wydział do Walki z Przemocą Gospodarczą charakteryzuje rodzaj dokonanych przestępstw, tj. takich, które można określić ogólnym mianem przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu. Bywa, że postępowanie wszczęte przez komisariat z uwagi na ciężar gatunkowy bądź skomplikowany charakter zostaje przejęte przez Wydział Dochodzeniowo-Śledczy, mimo że właściwość miejscowa dotyczy konkretnego komisariatu.

Należałoby zaznaczyć również, że na 11 komend powiatowych województwa opolskiego wskaźnik dynamiki ilości wszczętych spraw (czyli stosunek ilości wszczętych postępowań z poprzedniego roku do ilości z 2021 r.) w powiecie nyskim był najniższy i wyniósł 93%, co należy przyjąć za stan zadowalający, gdyż spadek wszczynanych spraw jest oceniany jako trend pozytywny. Sam Wydział Dochodzeniowo-Śledczy w 2021 roku wszczął o 183 postępowania mniej niż w roku poprzednim. Także w porównywalnym okresie spadła znacznie liczba przestępstw stwierdzonych na terenie podległym Nysie z 1327 do 920, czyli o 407 mniej oraz w Głuchołazach z 322 do 208 (różnica 114 przestępstw). W pozostałych jednostkach liczby te nieznacznie wzrosły.

Do obowiązków funkcjonariuszy dochodzeniowo-śledczych należy nie tylko prowadzenie postępowań przygotowawczych, ale też prowadzenie postępowań sprawdzających, wykonywanie w ramach pomocy prawnej czynności zleczanych przez inne jednostki Policji, a także pełnienie dyżurów

zdarzeniowych, czyli obsługa bieżących zdarzeń kryminalistycznych (przyjmowanie zgłoszeń o przestępstwach, wyjazdy na miejsca przestępstw i prowadzenie tam czynności procesowych, takich jak oględziny miejsca zdarzenia i przesłuchania świadków). Sam Wydział Dochodzeniowo-Śledczy KPP w Nysie w 2021 roku przeprowadził 988 postępowań sprawdzających i wykonał 614 pomocy prawnych.

We wcześniejszych rozważaniach zwrócono uwagę, że praca dochodzeniowo-śledcza Policji nierozzerwalnie związana jest z nadzorem prokuratorskim. W powiecie nyskim rejon działania Prokuratury Rejonowej w Nysie (stan etatowy 12 prokuratorów) nie pokrywa się jednak z terenem działania Komendy Powiatowej Policji w Nysie. Wynika to z faktu, że ostatnia reforma administracyjna, w której powstały powiaty, nie dotyczyła wymiaru sprawiedliwości. Do tego czasu funkcjonowały rejony, w ramach których teren działania Policji, prokuratur i sądów pokrywał się. W rejonie nyskim Komenda Rejonowa Policji obejmowała cztery komisariaty: Otmuchów, Paczków, Korfantów, ale zamiast obecnych Głuchołaz (podległy wtedy pod rejon Prudnik) był Grodków. Z chwilą powstania powiatów administracyjnie Grodków zaczął podlegać pod Brzeg, a Głuchołazy pod Nysę. Jednak pod kątem pracy prokuratury i sądu nic się nie zmieniło. Doprowadziło to do sporego rozdzwiewku w kwestiach nadzoru. Praca procesowa Komisariatu Policji w Grodkowie w nadzorze wewnętrznym podlega Komendzie Powiatowej Policji w Brzegu, a jej nadzór prokuratorski nadal prowadzi Prokuratura Rejonowa w Nysie. Natomiast Komisariat Policji w Głuchołazach ma swój policyjny nadzór w Nysie, ale sprawy nadzoruje Prokuratura Rejonowa w Prudniku i też tamtejszy sąd rozpatruje wpływające do niego postępowania przygotowawcze kończące się aktem oskarżenia.

Wracając do współpracy nyskiej prokuratury i Policji należy stwierdzić, że jest ona bardzo dobra, co mocno zaakcentowało kierownictwo obu instytucji, czyli Prokurator Rejonowy w Nysie Sebastian Biegun i Komendant Powiatowy Policji w Nysie mł. insp. Krzysztof Urban. Baza lokalowa będąca w dyspozycji nyskiego Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego jest stosunkowo dobra, choć wiele pomieszczeń biurowych jest obsadzanych dwuosobowo, co w pracy procesowej nie jest zbyt komfortowe zwłaszcza w przypadku prowadzonych przesłuchań świadków czy podejrzanych, a przecież każdy z funkcjonariuszy ma przydzielone do prowadzenia odrębne postępowania. W analizach wyników działań służb dochodzeniowo-śledczych często bierze się też pod uwagę straty, jakie powstały w wyniku przestępczych działań, wielkość odzyskanego mienia oraz wartość mienia zabezpieczonego u podejrzanych w wyniku podjętych działań. Obrazuje to tabela 5.

Tabela 5. Straty w wyniku przestępstw, mienie odzyskane oraz mienie zabezpieczone przez Policję za 2021 r.

Jednostka Policji	Mienie zabezpieczone (zł)	Straty (zł)	Mienie odzyskane (zł)
KP Głuchofazy	3 700	838 690	122 166
KP Korfantów	7 900	296 244	15 893
KP Otmuchów	8 540	437 205	1 000
KP Paczków	10 360	873 265	83 810
Wydział D-Ś	62 090	3 334 359	113 664
Wydział do walki z PG	222 493	1 669 460	99 632

Źródło: dane statystyczne KPP w Nysie

Mając na uwadze czynniki, na które Policja może mieć wpływ, to zapewne na straty prawie żadnego, już większy na mienie odzyskane, co zależy od bardzo wielu elementów i okoliczności. Natomiast najwięcej możliwości ma w kwestii mienia zabezpieczonego (co oczywiście zależy od tego czy istnieją składniki majątku podejrzanych możliwe do zabezpieczenia), ale powyższe dane nie napawają szczególnym optymizmem. Zauważalna jest kwota zabezpieczenia dokonanego przez policjantów do walki z przestępczością gospodarczą, ale to wynika ze specyfiki tej przestępczości, gdyż sprawcy tych przestępstw są często po prostu majątni. Zabezpieczenie majątkowe może być stosowane w przypadku zarzucenia podejrzanemu popełnienie przestępstwa, za które lub w związku z którym można orzec:

- grzywnę,
- świadczenie pieniężne,
- przepadek mienia,
- środek kompensacyjny,
- zwrot pokrzywdzonemu lub innemu podmiotowi korzyści majątkowej, jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa, albo jej równowartości.

Koniecznym warunkiem zabezpieczenia majątkowego jest istnienie uzasadnionej obawy, że bez takiego zabezpieczenia wykonanie orzeczenia będzie niemożliwe albo znacznie utrudnione. Niezbędne jest więc istnienie nie tylko hipotetycznej, ale realnej obawy, że podejrzany albo oskarżony swoim działaniem może udaremnić lub utrudnić wykonanie wyroku skazującego w zakresie sankcji lub środków o charakterze majątkowym. Możliwe jest również zabezpieczenie w zakresie przyszłych kosztów sądowych. Jedyłą przesłanką zabezpieczenia kosztów jest istnienie uzasadnionej obawy, że ich ściągnięcie będzie niemożliwe lub znacznie utrudnione.

W postępowaniu przygotowawczym o zabezpieczeniu majątkowym ostatecznie decyduje prokurator, który stwierdzając istnienie podstaw do jego zastosowania, powinien zebrać informacje o stanie majątkowym podejrzanego oraz o rzeczach i prawach majątkowych podlegających zabezpieczeniu, a będących we władaniu innych osób. Prokurator czyni to, wykorzystując możliwości i uprawnienia Policji. Co istotne, może on dokonać zabezpieczenia majątkowego najwcześniej z chwilą, gdy postępowanie karne zostanie skierowane przeciwko konkretnej osobie, co następuje z chwilą przedstawienia jej zarzutu.

Analizując strukturę nyskiego wydziału, warto wspomnieć, że od wielu lat wypracowano w tej komórce specyficzne podejście do prowadzenia postępowań w sprawie wypadków komunikacyjnych. W różnych komendach jest to różnie rozwiązywane. W KPP w Nysie wydzielono dwóch pracowników Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego do prowadzenia tego rodzaju spraw i to z terenu całego powiatu, czyli żaden wypadek drogowy nie jest prowadzony przez konkretny komisariat, mimo że miał on miejsce na ich terenie, a nie są to małe liczby. Otóż w 2020 takich spraw wszczęto 237, a w 2021 – 250 (wzrost o 5,5%), natomiast przestępstw tego typu w 2020 stwierdzono 197, a w 2021 już 240 (wzrost o 22%).

Policjanci, którzy wchodzi w skład zespołu techniki kryminalistycznej mimo, iż nie prowadzą postępowań przygotowawczych, to swoimi działaniami w pełni realizują kryminalistyczną funkcję dowodową. Decyzją nr 16/17 z dnia 1 stycznia 2017 Komendant Wojewódzkiej Policji w Opolu powołał międzypowiatowy zespół techniki kryminalistycznej dla powiatu Nysa i Prudnik. Skład etatowy tego zespołu przedstawia się następująco: Nysa – 4, Prudnik – 2, Głuchołazy – 1. Dyżury uregulowane są w całodobowym, miesięcznym grafiku służb. We wszystkich trzech miejscowościach technicy mają do dyspozycji stacjonarne laboratorium oraz własny odpowiednio wyposażony pojazd. W 2021 odnotowano 262 zdarzenia z udziałem techników kryminalistycznych na terenie powiatu nyskiego i prudnickiego.

Przyjęte rozwiązanie, przy pełnej obsadzie, pozwala na zachowanie ciągłości służby oraz powoduje, że odbywa się ona zgodnie z obowiązującymi przepisami o czasie służby, wyeliminowane są ponadnormatywne dyżury domowe, a także godziny nadliczbowe generowane są w minimalnym stopniu. Pełny siedmioosobowy skład zespołu przekłada się na odporność na absencje funkcjonariuszy w służbie w czasie choroby czy urlopów.

W 2002 roku przedstawiciele Laboratorium Kryminalistycznego Komendy Wojewódzkiej Policji Opolu przeprowadzili wizytację w KPP w Nysie pod kątem służby techników kryminalistycznych. W wyniku tej wizytacji ustalono, że KPP w Nysie otrzymała stosowne urządzenia i materiały,

służące do kodowania śladów i przedmiotów w ramach projektu pn. „Wprowadzenie w Policji elektronicznej rejestracji śladów i przedmiotów”, które należy stosować w codziennej pracy zespołu techniki kryminalistycznej. Wg wizytujących, elektroniczny rejestr czynności techniczno-kryminalistycznych jest prowadzony prawidłowo. Ponadto, pozytywnie oceniono wykonywanie dokumentacji technicznej oraz zabezpieczanie śladów i przedmiotów pod względem kryminalistycznym. Stwierdzono, że fotograficzne utrwalanie miejsca zdarzenia oraz ujawnionych śladów, w znacznej części wykonano zgodnie z zasadami fotografii kryminalistycznej.

### Podsumowanie

W odróżnieniu od wszystkich innych instytucji działających w zakresie bezpieczeństwa obywateli, Policja *de facto* jest jedyną, która w zakresie zwalczania przestępczości kryminalnej wypełnia wszystkie cztery funkcje kryminalistyki, jakimi są rozpoznanie, wykrywanie, dowodzenie i zapobieganie. Dla porównania można przytoczyć kilka przykładów: sądy realizują funkcję dowodową, prokuratura również dowodową i w znikomym stopniu wykrywczą, a straż miejska czy służba ochrony kolei funkcję zapobiegawczą. To powoduje też potrzebę wąskiej specjalizacji odpowiednich komórek wewnątrz samej Policji. Ustawa o Policji niewłaściwie i w sposób niezbyt sprecyzowany określa, że ta instytucja państwowa działająca w zakresie bezpieczeństwa składa się ze służb: kryminalnej, śledczej, prewencyjnej oraz wspomagającej działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym<sup>7</sup>. Samo sformułowanie „służba śledcza” jest nieodpowiednie, gdyż powinno być odpowiadające rzeczywistości określenie „służba dochodzeniowo-śledcza”, która i tak jest częścią służby kryminalnej, więc pojęcie „służba kryminalna” powinno być określone jako odrębna „służba operacyjno-rozpoznawcza”. Jak wynika z powyższego, w zakresie funkcji dowodowej Policja ma swoje ściśle określone obowiązki i zadania, które w dużym stopniu zająmają się z działaniami prokuratury, a która ma wobec Policji szerokie kompetencje nadzorcze. W zakresie tej funkcji Policja ma określony obszar działania w pierwszej fazie postępowania karnego, czyli w postępowaniu przygotowawczym, które w każdym przypadku nadzoruje przydzielony prokurator. Z uwagi na skomplikowany charakter pracy procesowej wymagającej dużo wiedzy i doświadczenia, konieczne jest zachęcenie funkcjonariuszy do pracy w wydziałach dochodzeniowo-śledczych. Tego rodzaju służba powinna być bowiem wyróżnieniem i formą nagrody, natomiast w rzeczywistości jest odwrotnie. Policjanci odbierają ją niczym

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. nr 2021 poz. 1882, art. 4.1).

zesłanie, tym samym często prowadzącym postępowania funkcjonariuszom nie zależy na wysokim poziomie ich pracy.

Zdaniem prokuratorów do wydziału dochodzeniowo-śledczego powinni być delegowani najlepsi policjanci (z wyższym wykształceniem, najlepiej prawniczym). Celowym też byłoby korzystniejsze wynagradzanie funkcjonariuszy prowadzących postępowania przygotowawcze. Dużym problemem w tych wydziałach jest brak „starych” doświadczonych funkcjonariuszy, którzy mogliby być przykładem dla młodszych. Masowe odejścia „starej kadry” były często wynikiem nieodpowiedniej polityki rządzących w stosunku do Policji jako całości. Nierzadko prokuratorzy postulują, aby policjanci byli imiennie przydzielani do konkretnych prokuratorów, a także żeby mieli oni pewien wpływ na wynagrodzenie nadzorowanych przez siebie funkcjonariuszy, a ich apanaże motywacyjne. Być może uzasadnione byłoby wydzielenie pracy procesowej ze struktur Policji, która powinna się skoncentrować na pracy prewencyjnej i operacyjno-rozpoznawczej, a te wyspecjalizowane wydziały podlegałyby wyłącznie nadzorowi prokuratorowskiemu.

Z pewnością należałoby bez zbędnej zwłoki pochylić się nad rozwiązaniem wszelkich problemów organizacyjnych polegających na zbyt częstej rotacji kadr policyjnych w służbie dochodzeniowo-śledczej oraz nadmiernego obciążania tych funkcjonariuszy innymi działaniami policyjnymi. Ważną sprawą jest potrzeba ujednoczenia statystyki policyjnej i prokuratorskiej, gdyż obecnie rozmijają się one w wielu aspektach. Niebagatelną kwestię stanowią finanse i na pewno konieczne jest przeznaczanie dodatkowych środków na pracę dochodzeniowo-śledczą Policji i to nie tylko na uposażenie funkcjonariuszy, lecz także na zaplecze biurowo-techniczne. Przede wszystkim pomieszczenia przeznaczone do pracy procesowej powinny być obsadzone jednoosobowo, gdyż tego wymagają obecne standardy prowadzenia czynności dochodzeniowo-śledczych.

## Bibliografia

1. Gruza E., Goc M., Moszczyński J., *Kryminalistyka – czyli rzecz o metodach śledczych*. Wydawnictwo: ŁÓSGRAF, Warszawa 2008.
2. Hanausek T., *Kryminalistyka. Zarys wykładu*. Wydawnictwo: Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
3. Siemaszko A., Jankowski M., *Praca dochodzeniowo-śledcza policji w opinii prokuratorów*. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2017.
4. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o *Policji* (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179 z późn. zm.).



5. Wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 sierpnia 2017 r. *w sprawie wykonywania niektórych czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów* (Dz. Urz. KGP poz. 59 oraz z 2019 r. poz. 92).
6. [https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS\\_Siemaszko-A.-Jankowski-M.\\_Policja-ost1.pdf](https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS_Siemaszko-A.-Jankowski-M._Policja-ost1.pdf), dostęp 18.09.2022 r.

## EVIDENCE-BASED POLICING

### Abstract

This paper describes primary functions of forensic science with the development of the evidentiary function. Attention was drawn to the fundamental importance of evidence proceedings conducted by the police in the effective fight against criminal and economic crime. The role of the prosecutor's office as a superior and supervisory institution towards the police in conducting preparatory proceedings was also emphasized. In addition, an analysis of the officers' activities of the District Police Headquarters in Nysa in the field of performing the evidentiary function was carried out.

### Key words

forensic science, evidentiary function, police.



**mgr Dariusz BEDNARZ**, wykładowca PANS w Nysie

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

Specjalizuje się w kryminalistyce i zwalczaniu przestępczości. Prywatnie jest pasjonatem sportu, jeździ na rowerze, biega oraz jest opiekunem studenckiego koła morsów.

## MOŻLIWOŚCI BUDOWY POWSZECHNEGO SYSTEMU EDUKACJI W DZIEDZINIE OCHRONY PRZED ATAKAMI TERRORU

### Streszczenie

Artykuł przedstawia charakterystykę edukacji szkolnej i społecznej w obszarze rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym na terenie Polski. Porusza tematykę wiedzy społecznej na temat terroryzmu oraz konieczności kształcenia obywateli w płaszczyźnie możliwych do przewidzenia negatywnych skutków działań terrorystów w najbliższym otoczeniu. Celem publikacji jest przedstawienie roli edukacji społecznej prowadzącej do zwiększenia świadomości obywateli naszego kraju o problematyce zagrożeń terrorystycznych w obszarze teoretycznym i praktycznym.

### Słowa kluczowe

edukacja, terroryzm, bezpieczeństwo, nauka, wiedza

### Wstęp

Dynamiczny rozwój międzynarodowego terroryzmu systematycznie odciska swoje piętno na wszystkich szczeblach administracji państwowych i zmusza do stałego kształtowania coraz to nowszych rozwiązań, dotyczących rozpoznawania jego źródła i wszechstronnego przeciwdziałania skutkom. Kluczowe stają się więc problemy dotyczące kształtowania wiedzy społeczeństwa oraz stałego postępu rozwiązań prawnych i organizacyjnych w strukturach służb państwowych, odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa na terenie kraju.

Fundamentem właściwej reakcji na wszelkiego rodzaju zmiany w środowiskach terrorystycznych, eskalację agresji oraz transformację ideologii i myśli prowadzących do aktów terroru jest znajomość i poznanie działających w nich mechanizmów oraz umiejętność adekwatnego przeciwdziałania im. Rodzi to niestety wiele problemów na polu walki z ciągłymi mutacjami terroru.

Punktem zwrotnym w akcji przeciwko sprawcom przestępstw o charakterze terrorystycznym może okazać się właściwie skonstruowany proces edukacji społecznej, dzięki któremu organy państwowe, wspólnie ze społeczeństwem, będą stanowić arsenał wykorzystywany do walki z najokrutniejszymi przejawami przemocy i barbarzyństwa, prowadzącymi do podporządk-

kowania sobie narodów lub całkowitego unicestwienia jego obywateli. Niemożliwe jest prowadzenie zarówno skrytej, jak i otwartej wojny z terrorystami bez udziału społeczeństwa. To właśnie przeważnie wśród niego ukrywają się sprawcy bestialstwa wymierzonego nie tylko przeciwko praworządności i strukturom państwowym, ale w stronę niewinnej ludności i zwyczajnych obywateli państw.

Mając powyższe na uwadze, celem artykułu było wskazanie roli edukacji społeczeństwa w zakresie ochrony przed terroryzmem. Warto postawić sobie kluczowe pytanie: Czy edukacja w dziedzinie terroryzmu jest nam potrzebna? Odpowiedź nie jest wcale jednoznaczna, posiada bowiem o wiele głębsze i skomplikowane uzasadnienie. Dlatego należało ukazać znaczenie edukacji we wszystkich obszarach aktywności społecznej, rozpoczynając od nauki szkolnej i wychowania w rodzinie, aż do stałego szkolenia specjalistów dziedziny kontrterroryzmu. Powyższy cel został osiągnięty, dzięki wykorzystaniu takich metod jak: analiza literatury, synteza i wnioskowanie.

### **Rola edukacji w kształtowaniu poczucia bezpieczeństwa obywateli**

Pochodzące z łaciny słowo *educatio* tłumaczone jest na nasz ojczysty język jako: wychowanie i wykształcenie, stanowiące ogół wszystkich procesów i czynności skierowanych na przekazywanie wiedzy oraz kształtowanie określonych cech i umiejętności<sup>1</sup>. Jednym z jej głównych celów jest przygotowanie do ciągle zmieniających się warunków. Możemy określić ją więc mianem *narzędzia poznania*, niezbędnym w adaptacji do nowych okoliczności, współczesności oraz nowych kierunków rozwoju. Niezbędnym również do samodzielnego poznania siebie, swoich potrzeb i własnych możliwości. Ideą kształcenia jest więc stały, nieskrępowany i zrównoważony rozwój człowieka, myśli i technologii. W tych najprostszych słowach, związanych z koncepcją udoskonalania siebie oraz własnego otoczenia, należy odnaleźć aspekt bezpieczeństwa w okresie wzrastającego zagrożenia wewnątrz państwa oraz na terenach przygranicznych.

Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego Uniwersytetu Warszawskiego w opracowaniu pt. *Obywatelska odpowiedzialność za edukację narodową*<sup>2</sup> przedstawia główne cele kształcenia w polskiej edukacji w systemie szkolnym oraz poza nim jako:

<sup>1</sup> *Encyklopedia PWN*, hasło: edukacja.

<sup>2</sup> Program *Edukacja dla Rozwoju* prowadzony w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Uwagi szczegółowe do dokumentu: *Zasadnicze cele Polskiej edukacji* wydane przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, umieszczone na stronie urzędu w dniu 13.02.2006 roku, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/obywatelska-odpowiedzialno%C5%9B%C4%87-za-edukacj%C4%99-narodow%C4%85>, dostęp 10.08.2022 r.

- dostarczenie wiedzy niezbędnej do aktywnego i twórczego udziału w życiu społeczności współczesnego świata,
- kształtowanie wartości ważnych dla pomyślnego funkcjonowania wolnego, demokratycznego społeczeństwa, takich jak tolerancja, poszanowanie praw, w tym praw mniejszości, umiłowanie wolności, poczucie solidarności,
- kształtowanie wyobrażenia i poszanowania idei wspólnego dobra;
- rozwijanie poczucia więzi społecznej i patriotyzmu,
- uczenie w sposób odpowiednio wyważony umiejętności łączenia aktywnej współpracy i harmonijnego współdziałania w pracy, w rodzinie i społecznościach lokalnych z umiejętnością wyboru i stawiania własnych celów oraz ich realizacji<sup>3</sup>.

Na szczególną uwagę w tych założeniach zasługuje przestrzeń odnosząca się do demokratycznego i wolnego społeczeństwa, z odniesieniem do tak często podnoszonego ostatnio patriotyzmu. Pierwszoplanową rolę przyjmują wartości wspólne, ogólnonarodowe oraz łączące obywateli w jedną, monolityczną całość. Potrzeba nauki, jej zakres oraz wykorzystanie, nierozłącznie powiązane są z przyszłością, zarówno jednostki, jak i całości narodu. Perspektywa ta nakłada na nas odpowiedzialność za następne lata. W tym obszarze znajduje swoje miejsce jeden z fundamentalnych trzonów funkcjonowania narodu, czyli jego bezpieczeństwo.

Utrzymanie tego procesu stanowi zadania administracji państwowej przy wykorzystaniu całego posiadanego zaplecza formalno-prawnego oraz instytucjonalnego, znajdującego się we władaniu poszczególnych ministerstw. Znajdujemy jednak nieliczne, ale niezwykle ważne materie, bez których utrzymanie procesu bezpieczeństwa jest po prostu niemożliwe. Przedmiotowa edukacja musi sprawnie i adekwatnie uzupełniać i wpisywać się w codzienność naszego życia. Jej zadania, w dziedzinie bezpieczeństwa muszą odpowiadać potrzebom społeczeństwa, stanowiąc wspomniane uprzednio narzędzie w życiu codziennym. Konieczny jest jej udział na wszystkich szczeblach życia codziennego, w tym również w pracy zawodowej obywateli. Nie wyobrażamy sobie przecież ludzkiego rozwoju bez kształcenia oraz doskonalenia umiejętności. Ogromna ilość rozważań naukowych podkreśla, że edukacja jest wręcz obligatoryjna i niezbędna. Jesteśmy więc w stanie określić zakres naszej niewiedzy, oznaczyć skutki jej braku oraz zauważyć pozytywne aspekty w rozwoju. Pozostawiając takie rozważania na nurcie filozoficznym, konieczne jest określenie przestrzeni, którą musi wypełnić

---

<sup>3</sup> Tamże, s. 6.

nauka. Czas najwyższy, aby zorientować się czego tak naprawdę nie wiemy, gdyż kolejnym krokiem, winno być wypełnienie tej luki.

Terroryzm, jako dziedzina wymagająca ciągłego odkrywania i analizy, posiada niezwykle szczególne uwarunkowania i atrybuty. Ocena konieczności rozwoju naukowego w jego obszarze jest niezwykle wymagająca, ponieważ zbudowana jest z wielu zależnych od siebie interpretacji i rozpoznania jego elementów składowych, w których niezbędna jest współpraca wielu specjalistów z zakresu: socjologii, psychologii, prawa karnego, współpracy i stosunków międzynarodowych<sup>4</sup>.

Zadając pytanie: *Czy konieczna jest ewolucja edukacji w tym przedmiocie?* musimy wziąć pod uwagę kilka kluczowych czynników. Najważniejszy z nich dotyczy bezpośredniego zagrożenia dla suwerenności naszego państwa oraz nienaruszalności naszych granic. Logicznym jest, że powstrzymanie zagrożeń godzących w obywateli wewnątrz państwa oraz poza jego granicami, stanowi najważniejsze zadanie administracji naszego kraju. Wobec tego, zmuszeni jesteśmy do głębszego rozważania problematyki: wpływu terroryzmu i jego oddziaływania na integralność naszego narodu oraz jego stałe bezpieczeństwo. Jest to ogromny obszar zagadnień dotyczących bezpośrednich działań na terenie kraju oraz poza jego granicami. Niestety, w aktualnych czasach, w których nastąpił znaczny wzrost przemocy i agresji, międzynarodowe konflikty zbrojne prowadzą do powstawania kolejnych aktów nienawiści, a także jesteśmy bezpośrednimi świadkami przemian politycznych i militarnych godzących w praworządność narodów, wydaje się konieczne prowadzenie przygotowań na wypadek bezpośredniego ataku przez grupy lub organizacje, których celem może być zmiana systemu politycznego, wymuszenie rozwiązań prawnych lub najokrutniejsza chęć zaistnienia w przestrzeni publicznej. Z tych właśnie powodów, stanowiących jednocześnie źródła powstania terroryzmu, nieodzowne jest wzmożenie działań dydaktycznych.

### **Potrzeba czy konieczność edukacji?**

Obowiązek kształtowania wiedzy w tematyce bezpieczeństwa, oparty na sukcesywnym wdrażaniu przedmiotów z nią związanych, został zawarty w zapisach Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 roku<sup>5</sup>, dotyczącego tzw. „podstawy programowej”, która ukazuje się

<sup>4</sup> Michał M., *Współczesny terroryzm zagrożeniem dla bezpieczeństwa światowego. Zwalczenie terroryzmu*, artykuł dostępny w Internecie: <http://konkursy.byg.pl>, dostęp 10.08.2022 r.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelek-

już na II etapie edukacyjnym dla klas IV-VIII szkół podstawowych, w takich przedmiotach jak: wiedza o społeczeństwie, edukacja dla bezpieczeństwa, etyka oraz historia. W tym momencie, uczniowie po raz pierwszy mają styczność z nauką o:

- właściwym zachowaniu w sytuacjach zagrożenia dla ich zdrowia i życia,
- organizacji działań ratowniczych,
- pierwszej pomocy,
- edukacji zdrowotnej,
- mechanizmach zapewniania ładu, porządku, stabilności społeczności ludzkich,
- przygotowaniu do działania w stanach nadzwyczajnych,
- skutecznym radzeniu sobie w trakcie określonych zagrożeń,
- bezpieczeństwie w miejscu zdarzenia,
- rozpoznaniu zagrożenia na podstawie prostych objawów, wezwaniu pomocy i wstępnych czynności ratujących życie<sup>6</sup>.

Przedmiot „edukacja dla bezpieczeństwa” został wprowadzony do podstawy programowej od 1 września 2009 roku w wymiarze 1 godziny w tygodniu nauki, w ówczesnych szkołach gimnazjalnych. Od 1 września 2012 roku, przedmiot ten zastąpił również „przysposobienie obronne”, realizowane w programie szkół ponadgimnazjalnych<sup>7</sup>. Jest to jedyny przedmiot we wskazanych szkołach, w którym poruszane są tematy poniekąd stykające się ze skutkami zagrożeń wynikających z przestępstw o charakterze terrorystycznym<sup>8</sup>.

W Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum

---

*tualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 356).*

<sup>6</sup> Tamże, s. 29.

<sup>7</sup> Przedmiot obejmował swoją dziedziną szeroko rozumianą Obronę Cywilną, której elementy dotyczyły wielu zagadnień proobronnych, np.: udzielania pierwszej pomocy, szkolenia strzeleckiego, nauki o budowie i działaniu broni i amunicji, służby wojskowej, musztry, prawa międzynarodowego, terenoznawstwa i topografii. W 2022 roku Minister Edukacji Narodowej Przemysław Czarnek, przedstawił uzupełnienie tematyki uprzedniego przedmiotu w aktualnej Edukacji dla bezpieczeństwa, rozszerzając jej zakres o cyberbezpieczeństwa, zasady pierwszej pomocy, reagowanie w trakcie zagrożenia wynikającego z działań wojennych oraz działania w stanie zdarzeń nadzwyczajnych.

<sup>8</sup> Definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym znajduje się w art. 115 § 2 *Kodeksu karnego* jako: zastraszanie wielu osób, zmuszenie organów władzy RP lub innego państwa zaniechania lub podjęcia czynności lub wywołaniu poważnych zakłóceń w gospodarce lub ustroju naszego lub innego kraju lub organizacji międzynarodowej.

ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia<sup>9</sup>, przedmiot „edukacja dla bezpieczeństwa” istnieje jedynie w zakresie podstawowym. Natomiast w zakresie podstawowym i rozszerzonym, przypisanym dla tych szkół, mieści się również przedmiot „wiedza o społeczeństwie”, ponieważ angażujący się w budowanie świadomości o terroryzmie. Treści rozporządzenia z 2017 i 2018 roku w kwestii założeń ww. przedmiotów nie odbiegają od siebie, zwiększając jedynie obszar polegający na doskonaleniu umiejętności. To w trakcie zajęć szkolnych z wiedzy o społeczeństwie, w zakresie podstawowym, wśród wielu zagadnień porusza się tematykę powiązaną z zagrożeniami terrorystycznymi, a mianowicie: zasady prawa międzynarodowego (powstrzymania się od groźby użycia siły lub jej użycia, integralności terytorialnej, pokojowego załatwiania sporów, nieingerencji w sprawy wewnętrzne państwa, suwerennej równości, samostanowienia narodów, suwerenności, nienaruszalności granic). Jednym z tematów prowadzonych zajęć są: źródła współczesnego terroryzmu oraz nauka i poznanie organizacji terrorystycznych na świecie. Jedynie na tych lekcjach, uczniowie poznają przykłady działań terrorystów oraz historię aktów terroru.

„Edukacja dla bezpieczeństwa”, bardzo podobnie do zakresu wskazanego w Rozporządzeniu z dnia 14 lutego 2017 roku w obszarze dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia, tylko w jednym z czterech działów zajmuje się zagadnieniem terroryzmu. W trakcie zajęć uczeń identyfikuje wyzwania dla bezpieczeństwa indywidualnego i zbiorowego, kategoryzuje je, przypisuje właściwe znaczenie w kontekście bezpieczeństwa lokalnego i całego państwa. Pogłębia zdobytą uprzednio wiedzę w zakresie zagrożenia terrorystycznego, wyjaśnia pojęcie terroryzmu, wymienia przykłady skutków użycia środków biologicznych, chemicznych i wybuchowych oraz omawia zasady zachowania się w przypadku zdarzeń terrorystycznych. Pozostała płaszczyzna nauczania oparta jest na doskonaleniu umiejętności pierwszej pomocy, działaniu w sytuacjach zagrożeń nadzwyczajnych oraz edukacji zdrowotnej.

W 2022 roku, nastąpiła zmiana podstawy programowej dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia<sup>10</sup>, wskazująca na nauczanie edukacji dla bezpieczeństwa jedynie w zakresie podsta-

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia (Dz. U. z 2018 r. poz. 467).

<sup>10</sup> Zmiany zostały wprowadzone poprzez Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 8 marca 2022 roku, zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia (Dz.U. 2022 poz. 622).

wowym oraz dodano przedmiot: „historia i teraźniejszość”. Rozszerzono również zakres obszaru wiedzy o społeczeństwie o dorobek:

- filozofii (antropologii filozoficznej, etyki),
- nauk społecznych (socjologii, nauk o polityce, nauk prawnych, nauk polityce publicznej oraz elementów nauk: o administracji, o mediach, o poznaniu i komunikacji społecznej oraz psychologii),
- nauk humanistycznych (etnologii i kulturoznawstwa)<sup>11</sup>.

Wyjaśnienie pojęcia terroryzmu oraz wojny z terroryzmem<sup>12</sup> wraz z podaniem przykładów, znajduje się w tym przedmiocie w rozdziale XV, o tematyce: „kulturowych, politycznych i gospodarczych zmian na świecie po 1989 roku”. Jest to jedyne miejsce w systemie nauczania w szkołach ponadpodstawowych, gdzie poruszona zostaje tematyka i zagadnienie terroryzmu. Nie jest to, na szczęście, jedyne miejsce, gdzie młode osoby mają możliwość nabywania i rozwijania umiejętności obserwacji społeczeństwa, szacunku do kultury własnego narodu oraz gdzie praktykowane są zajęcia z pierwszej pomocy. W niektórych stowarzyszeniach starsza młodzież porusza problematykę wychowawczo-edukacyjną o dodatkowe sfery związane z własnym bezpieczeństwem i umiejętnościami radzenia sobie w różnych, wielokrotnie trudnych sytuacjach. Do tego rodzaju pozarządowych organizacji należą m.in.: Liga Obrony Kraju, Związek Harcerstwa Polskiego oraz Federacja Organizacji Proobronnych. Są to zgrupowania dzieci i młodzieży, które w swoich ideałach koncentrują się na wartościach narodowych i proobronnych. Grupy te posiadają w swoich statutach i celach programowych szeroko rozumianą edukację, wielokrotnie połączoną bezpośrednio z rozwojem umiejętności i wiedzy z zakresu bezpieczeństwa i nauk pokrewnych. Dzieci, młodzież i niejednokrotnie osoby dorosłe, na tych spotkaniach kształcą się i rozwijają kwalifikacje z pierwszej pomocy, terenoznawstwa i topografii, posługiwania się bronią pneumatyczną i palną oraz szeregu innych, aż do budowania w sobie wartości moralnych, poprzez stawianie wyzwań oraz kształtowanie osobowości odpowiedzialnej i szanującej wolność i godność drugiego człowieka. Jak widać, jest to równoległa do podstawy programowej szkół działalność edukacyjna, mająca jednak swoje miejsce w czasie wolnym od nauki. Spotkania te oraz wspólne spędzanie czasu ich uczestników jest ich własnym wyborem, podyktowanym czystą chęcią samodoskonalenia.

Związek Harcerstwa Polskiego, zbudowany na ideałach Andrzeja Małkowskiego oraz twórcy skautingu gen. Roberta Baden-Powella realizuje swo-

---

<sup>11</sup> Tamże, § 1 pkt e, s. 2.

<sup>12</sup> Tamże, s. 34.



je cele poprzez działalność na rzecz porządku i bezpieczeństwa publicznego<sup>13</sup> oraz działalność na rzecz obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup>. Metodyka nauki przez zabawę w jego programie oparta jest w wielu przypadkach na zagadnieniach obronności z wykorzystaniem elementów szkolenia wojskowego. Czynni oraz emerytowani żołnierze WP spełniają się jako drużynowi lub liderzy grup, prowadząc zajęcia z młodzieżą, ucząc ją jak rozpoznawać zagrożenia w życiu codziennym.

Liga Obrony Kraju jako ogólnopolskie i patriotyczne stowarzyszenie, skupiające w swoich szeregach obywateli dążących do umacniania obronności RP oraz gotowości do jej obrony<sup>15</sup>, posiada bliźniacze cele działania, również rozwijając świadomość o zagrożeniach lokalnych i międzynarodowych, globalnym niebezpieczeństwie oraz terroryzmie. Kształtowanie i umacnianie w społeczeństwie, zwłaszcza wśród młodzieży, obywatelskiej postawy wobec spraw obronności RP oraz wyrabianie i utrwalanie w społeczeństwie, szczególnie wśród młodzieży, pożądanых zainteresowań, nawyków i umiejętności ważnych z punktu widzenia zdolności obronnej państwa<sup>16</sup> to główne cele i zadania stowarzyszenia.

W 2015 roku na czele Organizacji Proobronnych i Klas Mundurowych stanął gen. dyw. rez. Bogusław Pacek. W trakcie kongresu Federacji Organizacji Proobronnych zorganizowanego przez Ministerstwo Obrony Narodowej, w dniu 21 marca 2015 roku w Warszawie, 450 delegatów reprezentujących 120 różnych organizacji i stowarzyszeń proobronnych wyraziło wolę i chęć do wspólnej pracy i działania w kształtowaniu postaw obywatelskich oraz wychowaniu patriotycznym. Poruszono zagadnienie powstania w przyszłości lokalnych Oddziałów Obrony Terytorialnych. Powyższa Federacja bardzo szeroko planowała stworzenie systemu proobronnego państwa, za najważniejsze punkty programu wybierając:

- wsparcie systemu obronnego państwa,
- wsparcie systemu zarządzania kryzysowego,
- kształtowanie postaw patriotyczno-obronnych młodzieży.

Jak widać, konieczność edukacji wynika nie tylko z rozwiązań prawnych, dotyczących szkolnictwa w naszym kraju, ale również z samej chęci uczestnictwa młodzieży w zbiórkach, zgrupowaniach, wyjazdach i tego rodzaju szkoleniach. Nastolatki zrzeczeni w licznych organizacjach proobronnych, stowarzyszeniach lub drużynach, z własnego wyboru rozwijają

---

<sup>13</sup> Statut Związku Harcerstwa Polskiego § 4 pkt 25.

<sup>14</sup> Tamże § 4 pkt 26.

<sup>15</sup> Liga Obrony Kraju, Statut, 3 czerwca 2016 roku, s. 5, dostępny <http://lok.org.pl/zarzad-glowny?m=dokumenty&id=960>, dostęp 10.08.2022 r.

<sup>16</sup> Tamże §19 pkt 1 i 3.

umiejętności i pogłębiają wiedzę dotyczącą zagrożeń czyhających w ich własnym otoczeniu. Jest to pozytywny oddźwięk w kształtowaniu postaw moralnych, patriotyzmu i świadomości obywatelskiej. Zauważalnie, od kilku lat, przedkłada się ten nurt na powstawanie nowych gałęzi edukacji w placówkach oświatowych. Jak już w 2015 roku zauważyła Barbara Antczak, na podstawie otaczających nas zmian i napięć militarnych oraz trwającego konfliktu zbrojnego na obszarze wschodnich części Ukrainy, „rozbudzenie tego typu zainteresowań oraz uświadamianie możliwości włączenia się w szeroko rozumiany nurt obrony bezpieczeństwa kraju jest jak najbardziej wskazany”<sup>17</sup>. Potwierdzają tę tezę przedstawione przez nią wyniki badania przeprowadzonego w Zespole Szkół nr 7 w Warszawie, na przestrzeni od 2006 do 2014 roku, gdzie zauważalny jest wzrostowy trend zainteresowania podjęciem nauki w szkole ponadpodstawowej o profilu wojskowym. Według danych szkolnych w 2006 roku utworzono w tej placówce oświatowej jedną klasę składającą się z 28 uczniów, w 2009 roku – dwie klasy już z 57 uczniów oraz w 2009 roku – 3 klasy o łącznej liczbie 86 uczniów<sup>18</sup>. Stanowi to jeden z przykładów rozwoju zainteresowania młodzieży w dziedzinie edukacji związanej z bezpieczeństwem państwa, ale też wyraźnie ukazuje nowe preferencje naukowe młodych osób.

W 2022 roku, w okresie od 2 do 12 maja, Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadziło badania ankietowe wśród 1087 osób, w tym:

- 58,9% osób metodą CAPI – wywiad bezpośredni z udziałem ankietera,
- 28,7% osób metodą CATI – wywiad telefoniczny,
- 12,4% osób metodą CAWI – wywiad internetowy, wspomagany komputerowo.

Badanie dotyczyło zagrożenia niepodległości naszego kraju oraz zostało zestawione z wynikami analiz identycznych sondaży z lat ubiegłych, aż od 1991 roku<sup>19</sup>. Jak wskazują przeprowadzone wyniki analiz odpowiedzi respondentów, 43% osób ankietowanych wyraziło pogląd o braku zagrożenia niepodległości Polski, a 42% dostrzegło jego realną możliwość<sup>20</sup>. Ostatnie zbliżone wyniki bliźniaczego badania miały miejsce w 2014 roku, kiedy to doszło do aneksu Półwyspu Krymskiego przez Federację Rosyjską. Wówczas, aż 47% respondentów opowiedziało się za realnym zagrożeniem dla naszego kraju. Co ciekawe, jak zostało wskazane w raporcie, postrzega-

---

<sup>17</sup> Barbara A., *Edukacja dla bezpieczeństwa- czy jest potrzebna?* Journal of Modern Science tom 3/26/2015, s. 97, Wydawnictwo ŻAK, Warszawa 2015.

<sup>18</sup> Tamże, s. 91.

<sup>19</sup> Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, nr 79/2022, *O bezpieczeństwie państwa i kwestiach związanych z obronnością*, ISSN 2353-5822, Czerwiec 2022 r.

<sup>20</sup> Tamże, s. 1.

nie bezpieczeństwa państwa, a w szczególności poczucie zagrożenia dla niepodległości Polski, wiąże się na ogół z aktywnością naszego największego wschodniego sąsiada<sup>21</sup>. Wymienione wartości procentowe wskazują na fakt, że w naszym kraju praktycznie tyle samo osób obawia się o niepodległość, co nie wyraża takiej troski. Spośród 38 milionowego społeczeństwa, aż 16 milionów mieszkańców zauważa możliwość naruszenia konstytucyjnych praw narodu.

Przewaga w działaniu ugrupowań terrorystycznych polega głównie na dokonanych przez nich wyborze czasu, miejsca i metody ataku. Doskonale potrafią oni kamuflować swoje przygotowania i wykorzystywaną technologię. Skrupulatnie i skrzętnie prowadzą rozpoznania w wybranych miejscach ataków, aby osiągać zamierzony przez siebie cel. Z tej przyczyny, musimy dążyć do budowy świadomości obywatelskiej, dotyczącej symptomów i oznak działania terrorystycznego. Mając w orężu podstawy edukacyjne na wszystkich szczeblach nauki wśród dzieci i młodzieży konieczne jest rozpowszechnianie wiedzy poza okręgi skupione jedynie wokół uczniów, sympatyków ruchów proobronnych oraz branże szczególnie związane lub pozostające w zainteresowaniu grup terrorystycznych. Instytucje państwowe posiadają bowiem obowiązek stałego monitorowania przemian społecznych, których skutkiem mogą być drastyczne zmiany nastrojów, eskalacja agresji, rozwój myśli i ideologii (ekstremistycznej, anarchistycznej lub separatystycznej). Klucz do właściwej reakcji państwa oraz jego obywateli stanowi społeczna edukacja, w którą zaangażowane winny być wszystkie krajowe instytucje.

### **Podmioty właściwe w zakresie edukacji społeczeństwa o terroryzmie**

Specjalną służbą, powołaną w 2002 roku do rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych i zapobiegania aktom terroru jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a jednym z głównych zadań tej formacji jest ścisła współpraca z instytucjami państwowymi, innymi służbami oraz organizacjami międzynarodowymi. Trudno więc sobie wyobrazić lepiej przygotowaną merytorycznie oraz praktycznie kadrę, możliwych nauczycieli i instruktorów, wypełniających zadania w społecznej usłudze bezpieczeństwa narodowego<sup>22</sup>, gdzie konieczne jest przyjęcie założenia, do wszechstronnego udziału nie tylko służb państwowych, ale również całości administracji państwowej wraz z współpracą, bezpośrednio ze społeczeństwem, w przeciw-

---

<sup>21</sup> Tamże, s. 2.

<sup>22</sup> Marek Z. K. *Systemowe ujęcie procesu realizacji usługi bezpieczeństwa narodowego w resorcie środowiska*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne”, nr 6, 2009, s. 230.

działaniu aktom terroru, ale również do powstrzymania powstawania załączków ugrupowań terrorystycznych na terenie kraju. Niezwykle trudny dostęp do informacji o działaniach bezpośrednich ABW uniemożliwia częściowo powołanie się na ich doświadczenie oraz posiadaną aktualnie wiedzę na temat zagrożeń terrorystycznych, jednak nie stoi to na przeszkodzie, aby założyć, iż w tej strukturze znalazły się odpowiednie osoby mogące objąć stanowiska edukatorów i instruktorów. Kto bowiem może być najlepszym nauczycielem w dziedzinie ochrony przed terroryzmem, jeśli nie specjaliści stykający się z przedmiotową problematyką w swoich codziennych zadaniach? Szczegółowa odpowiedź musi być podzielona na dwa równoległe zagadnienia. W pierwszym, uwidoczni się nam zakres wiedzy merytorycznej, dotyczącej historii terroryzmu, jego przemian, jak i kształtowania się myśli i ideologii na przestrzeni czasów oraz w odniesieniu do bezpośrednich wpływów politycznych, gospodarczych i finansowych. Obszar ten zarezerwowany jest dla obserwacji metod działania sprawców terroru, wykorzystywanych technologii i strategii podejmowanych przez nich kroków. Jest to miejsce na szczegółowe analizy zdarzeń i sytuacji, w których dochodziło do przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz ich skutków. Drugie zagadnienie to funkcjonalny aspekt przygotowania, zbudowany na doświadczeniu praktycznym wraz z przedmiotowym szkoleniem. Mamy więc możliwość zintegrowania dwóch pionów nauki o terroryzmie, zlokalizowanych w obszarze teoretycznej edukacji szkolnej oraz kształcenia w warunkach kursów, instruktaży i szkoleń.

W ramach Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015-2019<sup>23</sup> zawartego w Uchwale nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 roku<sup>24</sup>, Centrum Prewencji Terrorystycznej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego opracowało kampanię społeczną o nazwie: *4U – uważaj, uciekaj, ukryj się, udaremnij atak!* Program ten ma za zadanie kształtować w obywatelach właściwe reakcje, na wypadek zaistnienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Program podkreśla rolę prewencji w zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, uczy pożądanых zachowań

---

<sup>23</sup> Przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przy współpracy z innymi instytucjami i służbami Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych, program mający na celu przeprowadzenia charakterystyki dotychczasowego poziomu zagrożenia terrorystycznego w Polsce. Jego głównym celem jest ocena i wskazanie działań Państwa prowadzących do udoskonalenia systemu antyterrorystycznego w kraju oraz ulepszenie stanu przygotowań na wypadek wystąpienia zagrożeń terrorystycznych.

<sup>24</sup> Uchwała nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015-2019” (M.P. z 2014 r. poz. 1218).

w przypadku wystąpienia ataku terrorystycznego oraz zwiększa współpracę obywateli z organami państwa na rzecz walki z terroryzmem<sup>25</sup>.

Podkreślić należy, że drugą istotną służbą zaangażowaną w walkę z zagrożeniami o charakterze terrorystycznym jest Policja. W strukturach Komendy Głównej Policji znajduje się Biuro Prewencji KGP, do którego zadań należą m.in.:

- opracowywanie kierunków, inicjowanie, koordynowanie, wdrażanie i promocja przedsięwzięć policyjnych w zakresie profilaktyki na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- uczestniczenie w przygotowywaniu przedsięwzięć zmierzających do przeciwdziałania nielegalnej migracji,
- opracowywanie standardów działań Policji oraz realizowanie zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad posiadaniem i przechowywaniem broni i amunicji przez osoby i podmioty posiadające pozwolenie na broń oraz nad obrotem i przemieszczaniem broni i amunicji przez granice państw.

Jednocześnie, w Komendzie Głównej Policji, działa Biuro Współpracy Międzynarodowej, którego zadania wynikają z zarządzenia Komendanta Głównego Policji<sup>26</sup>, polegające m.in. na: zapewnianiu całodobowej wymiany informacji o charakterze kryminalnym, w ramach międzynarodowej współpracy Policji, na potrzeby podmiotów krajowych i zagranicznych, w celu zapobiegania, wykrywania i zwalczania przestępczości oraz terroryzmu<sup>27</sup>.

## Podsumowanie

Być może aktualnie Polska stanowi jedynie obszar tranzytowy pomiędzy wschodem a zachodem Europy i jesteśmy tylko przystankiem na trakcie przemieszczania się osób związanych z działalnością terrorystyczną poza naszymi granicami. Możliwe, że nie stanowimy punktu docelowego dla ugrupowań terrorystycznych przygotowujących zamachy lub reorganizujących swoje środowiska. Nie pozwala nam to jednak na zaprzestanie starań lub bagatelizowanie możliwych do wystąpienia zagrożeń. Tym bardziej, na podstawie doświadczenia innych państw, mamy obowiązek stale rozwijać swoje umiejętności oraz budować zaplecze prawne i techniczne do skutecznej walki w terroryzmie. Musi się to jednak kształtować na fundamencie

<sup>25</sup> <https://www.gov.pl/web/mswia/kampania-4u--uwazaj-uciekaj-ukryj-sie-udaremnij-atak>, dostęp 20.08.2022 r.

<sup>26</sup> Zarządzenie nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz.U. 2016 poz. 13).

<sup>27</sup> Tamże, § 18.2, pkt 6.

świadomego i wykształconego społeczeństwa, które w sytuacjach zagrażających zdrowiu i życiu obywateli, będzie w stanie sprawnie współpracować z instytucjami państwowymi, organami ścigania, przemieszczać się i komunikować. Dlatego też, podstawa programowa w edukacji szkolnej powinna zawierać adekwatnie skonstruowane przedmioty, które w należyty sposób wprowadzą dzieci i młodzież w zagadnienia terroryzmu.

W chwili obecnej, w ramach szkolnictwa wyższego, studia na kierunku „bezpieczeństwo wewnętrzne”, których program znajduje się w tematyce dziedziny nauk o bezpieczeństwie, prowadzone są na blisko 30 uczelniach publicznych oraz 40 niepublicznych i prywatnych szkołach wyższych. Studenci wybierający tryb stacjonarny, niestacjonarny lub on-line uczestniczą w procesie edukacyjnym przez 3 lata dla I stopnia oraz 1,5 do 2 lat dla II stopnia, uzyskując tytuł licencjata lub magistra. Najpopularniejsze specjalności dotyczą m.in. kryminalistyki i kryminologii, bezpieczeństwa informacji, bezpieczeństwa ekonomicznego, antyterroryzmu, detektywistyki oraz bezpieczeństwa państwa. Wszechstronny zakres tematyki studiów, np. obronności państwa i zarządzania kryzysowego, pomaga przygotować się do podjęcia zatrudnienia w Policji, Wojsku, Straży Granicznej i innych służbach mundurowych. Chwalebne jest to, że osoby kształcące się w tym kierunku samodzielnie angażują się w naukę o szeroko rozumianym bezpieczeństwie, jednak poza osobami, które indywidualnie kierują swoją przyszłość na tę ścieżkę, nie znajdujemy w przestrzeni publicznej innych perspektyw na edukację poruszającą zagadnienia terroryzmu.

Stylistyka doniesień prasowych coraz częściej posiada kompozycję tytułującą przekazywane informacje w formie sloganów o horrorze, dramacie i katastrofie. Zauważalny stał się brak zainteresowania ich treścią z uwagi na przejawione i chybione nagłówki, przypisujące poniekąd pospolitym zdarzeniom rangę makabryczności. Zniechęca to czytelnika w poszukiwaniach i skutecznie odsuwa społeczeństwo od zainteresowania rzeczywistymi zagrożeniami w ich otoczeniu. Na tym polu, mass media niejednokrotnie umyślnie, lecz nieadekwatnie, przypisują niepotrzebne określenia wydarzeniom, przejawiając i tym samym znieczulając obywateli do obserwacji rzeczywistych zdarzeń. Z jednej strony, mamy do czynienia ze stałym przekazem dramatycznych informacji, ale z drugiej, przyzwyczajamy się do sloganów z pierwszych stron gazet, portali internetowych oraz telewizji, co usypia naszą czujność.

W maju 2021 roku, Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych im. Gen Bronisława Kwiatkowskiego zorganizowało na Pomorzu i Mazowszu ćwiczenia Renegade/Sarex-21 z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym z powietrza oraz prowadzenia akcji poszukiwawczo-ratow-

niczych na obszarze lądowym i morskim. W trakcie wykonywania zadań w scenariuszach: uprowadzenia cywilnego statku powietrznego, przeprowadzania akcji poszukiwawczych oraz masowej ewakuacji ludności w związku z kolizją dwóch okrętów, oceniano Siły Zbrojne RP i układ pozamilitarny, w skutecznym przeciwdziałaniu sytuacjom kryzysowym właściwym dla systemu obrony powierzanej oraz ratownictwa lotniczego i morskiego<sup>28</sup>. W tym taktyczno-specjalnym ćwiczeniu wzięły udział, oprócz jednostek podległych RZS, takie służby jak: Żandarmeria Wojskowa, Wojska Obrony Terytorialnej, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, Polski Czerwony Krzyż oraz podchorążowie uczelni wojskowych.

Jednocześnie, na terenie całego kraju, systematycznie odbywają się szkolenia oddziałów i pododdziałów kontrterrorystycznych, podlegających Komendzie Głównej Policji, niejednokrotnie przy udziale operatorów wojsk specjalnych naszego kraju. Zdecydowanie wpływa to pozytywnie na doskonalenie zręczności i techniki w działaniach przypisanych dla tego typu jednostek. Wydaje się to jednak zarezerwowane jedynie dla służb mundurowych, broniąc się przed użyciem słowa elity lub enklawy najlepszych z najlepszych.

Choć przedstawione przykłady dają poniekąd nadzieję na stały rozwój kunsztu służb w walce z terroryzmem, jednak ciągle brakuje w naszym otoczeniu narzędzi, aby to właśnie społeczeństwo, czyli ludność cywilna, która nigdy nie miała styczności z takimi zdarzeniami, była w stanie trafnie ocenić zaistniałe zdarzenie oraz adekwatnie zareagować na jego przebieg. Nauka w szkole podstawowej, potem liceach, technikach i szkołach branżowych oraz podejmowane studia na kierunkach związanych z interdyscyplinarnym bezpieczeństwem to jedyne miejsca, w których poruszane są, zbyt często tylko sporadycznie, problemy i zagrożenia związane ze sprawcami terronu i ugrupowaniami terrorystycznymi. Czy musi dojść do ataku takiej organizacji na terenie naszego kraju, aby świadomość społeczna rozpała potrzebę samokształcenia obywateli lub przynajmniej obudziła czujność? Oby nie. Być może intensyfikacja współpracy pomiędzy służbami naszego państwa, organizowane szkolenia wewnętrzne, planowane i przeprowadzane ćwiczenia taktyczno-specjalne faktycznie zoptymalizuje możliwości kontrterrorystów wszelkiej maści. Możliwe, że dzieci i młodzież środowisk proobronnych oraz ich instruktorzy, staną na wysokości zadania i ukształtują w sobie i innych postawy patriotyczne oparte na miłości do ojczyzny i woli walki

---

<sup>28</sup> <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/cwiczenia-antyterrorystyczne-oraz-poszukiwawczo-ratownicze>, dostęp 20.08.2022 r.

o niepodległość. Pozostaje jeszcze do wykształcenia o wiele liczniejsza ilość obywateli, którzy nie interesują się terroryzmem i przechodzą obok tej dziedziny obojętnie. Nie zauważają zmian środowisk kryminalnych, migracji obcokrajowców, wzrostu napięć pomiędzy zwolennikami przeciwnych stron politycznych lub upadku moralności, a co gorsza, zamożności Polaków. Tym obywatelom, należy się bezpieczeństwo w ich codzienności, ponieważ nieświadomi własnego otoczenia, nie mają szans na zdobycie wiedzy np. o sposobach ewakuacji z zatłoczonych miejsc, ocenie własnego zagrożenia, umiejętności ucieczki z miejsc zagrożonych czy najprostszych sposobach komunikacji i udzielania pierwszej pomocy. W tym właśnie miejscu, czas rozważyć konieczność systemowego, ogólnopolskiego projektu programu nauki o terroryzmie, ale nie w postaci obrazów zamachowców w karabinami czy zdjęć mężczyzn z długimi brodami, lecz o skutkach ich działania i płynących z niego widma strachu, groźby i śmierci.

## Bibliografia

1. Antczak B., *Edukacja dla bezpieczeństwa – czy jest potrzebna?* „Journal of Modern Science”, tom 3/26/2015. Wydawnictwo ŻAK, Warszawa 2015.
2. *Encyklopedia PWN*.
3. Kulisz M. Z., *Systemowe ujęcie procesu realizacji usługi bezpieczeństwa narodowego w resorcie środowiska*, „Doctrina, Studia społeczno-polityczne”, nr 6, 2009 r.
4. Majczak M., *Współczesny terroryzm zagrożeniem dla bezpieczeństwa światowego. Zwalczanie terroryzmu*. Artykuł dostępny w ramach: konkursy.byg.pl, dostęp 10.08.2022 r.
5. *O bezpieczeństwie państwa i kwestiach związanych z obronnością*. Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, nr 79/2022, czerwiec 2022 r.
6. Program *Edukacja dla Rozwoju*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Uwagi szczegółowe do dokumentu: *Zasadnicze cele Polskiej edukacji*.
7. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej, (Dz.U. 2017 poz. 356).
8. Rozporządzenie Ministra edukacji narodowej z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia, (Dz.U. 2018 poz. 467).



9. Rozporządzenie Ministra edukacji i nauki z dnia 8 marca 2022 roku, *zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia* (Dz.U. 2022 poz. 622).
10. Statut Związku Harcerstwa Polskiego, dostępny: <https://zhp.pl/statut-zhp/>.
11. Statut Ligi Obrony Kraju, dostępny: <http://lok.org.pl/aktualnosci/statut-ligi-obrony-kraju-2021>.
12. Uchwała NR 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie „*Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015-2019*” (Dz.U. 2014 poz. 1218).
13. Zarządzenie nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie *regulaminu Komendy Głównej Policji* (Dz.U. 2016 poz. 13).

## POSSIBILITIES OF BUILDING A PUBLIC EDUCATION SYSTEM IN THE FIELD OF PROTECTION AGAINST TERRORIST ATTACKS

### Abstract

The article presents the characteristics of school and social education in the area of recognizing and counteracting terrorist threats in Poland. It deals with the subject of social knowledge about terrorism and the need to educate the citizens of the country in the area of foreseeable negative effects of terrorist activities in the immediate environment. The purpose of the publication is to present the role of social education leading to increasing the awareness of the citizens of our country about the issues of terrorist threats in the theoretical and practical areas.

### Key words

education, terrorism, security, science, knowledge



### mgr inż. Paweł SZMIGOŃ

Absolwent studiów w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Nysie na kierunkach *architektura i urbanistyka* oraz *bezpieczeństwo wewnętrzne*. Od 2008 roku funkcjonariusz Wydziału Kryminalnego Komendy Powiatowej Policji w Strzelcach Opolskich.

W wolnych chwilach pasjonuje się sportami walki oraz turystyką górską. Wieloletni instruktor Związku Harcerstwa Polskiego oraz Survivalu. Planuje dalszy rozwój naukowy w dziedzinie terroryzmu oraz historii i działania jednostek kontrterrorystycznych na terenie Europy.

## WYBRANE PROBLEMY Z ZAKRESU PRZEDMIOTU OCHRONY PRAWA AUTORSKIEGO W ŚWIETLE ORZECZNICTWA POLSKIEGO

### Streszczenie

Autor zaprezentował wybrane problemy z zakresu przedmiotu ochrony prawa autorskiego. Przedmiotem rozważań nie były wyłącznie zagadnienia teoretyczne. W niniejszym artykule ukazano przede wszystkim zagadnienia istotne z punktu widzenia orzecznictwa polskiego, szczególnie z uwzględnieniem polskiego Sądu Najwyższego. Publikacja może być pomocą dla zrozumienia podstawowych zagadnień z zakresu własności intelektualnej. Zamierzeniem autora było także podanie wskazówek przyszłym twórcom, a zwłaszcza przyszłym autorom prac dyplomowych.

### Słowa kluczowe

własność intelektualna, prawa autorskie, orzecznictwo, Sąd Najwyższy

### Wstęp

Współcześnie każdy może być autorem książki, twórcą nagranej płyty z muzyką czy malarzem. Dostęp do materiałów ograniczony jest jedynie zasobnością portfela. Jednakże twórczość dziś coraz mocniej wkracza w przestrzeń wirtualną, do Internetu. Trudno czasem przy tak dynamicznym rozwoju technologii i dostępie do tego środka komunikacji nie pomylić się w kwestii: co (jeszcze) wolno, a czego (już) nie. Coraz bardziej zaciera się granica między tym, co mogę udostępnić, przekazać lub pokazać jako swoje, a kiedy powinienem oznaczyć, że sam coś tylko zmieniłem lub wręcz jestem osobą, która tylko to udostępnia. Szczególnie, że za twórców uznaje się dziś także tych, którzy przygotowują krótkie filmiki w Internecie czy też autorów zdjęć udostępnianych szeroko w mediach społecznościowych. Tradycyjni twórcy, a nawet rękodzielnicy nierzadko też korzystają z pokazywania swoich dzieł drogą elektroniczną. Z tego względu następuje oddziaływanie w drugą stronę – młodszy przenoszą to zacieranie granic również na tradycyjne formy artystyczne. Dlatego warto kilka spraw uporządkować. Szczególnie, że ciąży na mnie jako wykładowcy w szkole wyższej obowiązek nieustannego przypominania studentom o pewnych kwestiach związanych z prawem autorskim oraz przybliżania konsekwencji posłużenia się plagiatem w swojej pracy dyplomowej.

Dobłą pomocą w tym celu będzie skorzystanie z dotychczasowej, bogatej judykatury polskich sądów, w tym przede wszystkim orzecznictwa Sądu Najwyższego. Wobec tego obok analizy tekstów prawnych – rozważań powiązanych z aktualnie obowiązującym prawem, zaprezentuję poszczególne wyroki odnoszące się do poruszanej problematyki.

### Przedmiot prawa autorskiego

Zgodnie z art. 64 ust. 1 i 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, które jednocześnie podlegają ochronie prawnej równej dla wszystkich. Przez pojęcie „własność” należy rozumieć nie tylko rzeczy materialne, ale również wytwory ludzkiej wyobraźni przeniesione na jakiś nośnik (papier, płótno czy płytę CD). Za ochronę praw dotyczących tej drugiej grupy odpowiada w Polsce przede wszystkim ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o *prawie autorskim i prawach pokrewnych* (Dz. U. 1994 nr 24 poz. 83). Jako członka Unii Europejskiej obowiązuje w naszym kraju ponadto dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/790 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w *sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym oraz zmiany dyrektyw 96/9/WE i 2001/29/WE*<sup>1</sup>.

Przedmiotem prawa autorskiego jest utwór określany także przez ustawodawcę jako dzieło. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o prawie autorskim za utwór należy przyjąć każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia. Dobra te są dobrami niematerialnymi. W literaturze pojawiają się inne określenia: dobra duchowe<sup>2</sup>, intelektualne, mentalne czy też dobra umysłowe<sup>3</sup>. Charakteryzuje je łącznie to, iż mają one wszystkie niewidzialną strukturę.

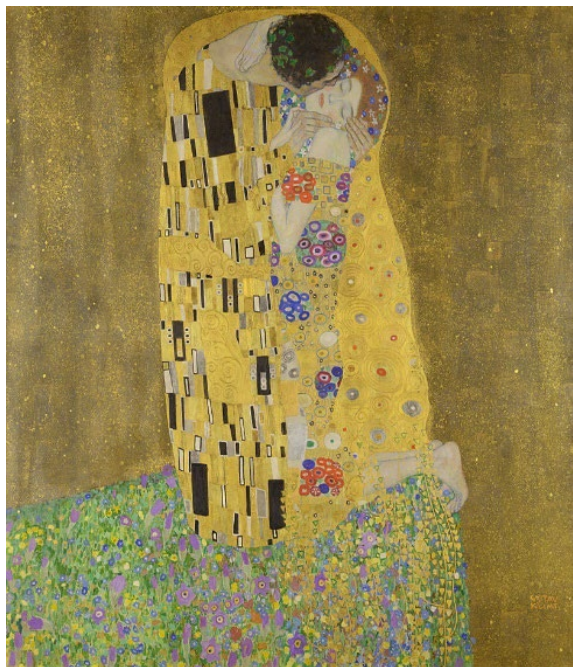
By wyjaśnić czym jest utwór, posłużę się pewnym przykładem. W Galerii Austriackiej Belvedere w Wiedniu znajduje się jeden z najbardziej rozpoznawalnych obrazów Gustawa Klimta pt. *Der Kuss* (*Pocałunek*).

<sup>1</sup> Pełny jej tekst dostępny jest na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0790&from=PL>, dostęp 19.07.2022 r.

<sup>2</sup> Zob. J.G. Fichte, *Beweis der Unrechtmäßigkeit des Büchernachdrucks Ein Rasonnement und eine Parabel*, „Berlinische Monatschrift” 1793, s. 443-482.

<sup>3</sup> Np. J. Frauenstädt (red.), *Aus Arthur Schopenhauers handschriftlichem Nachlaß. Abhandlungen, Anmerkungen, Aphorismen und Fragmente*. Leipzig 1864, s. 380 i nast. Szerzej o rozważaniach na ten temat m.in. w J. Sieńczyło-Chlabicz, J. Banasiuk, *Czas ochrony autorskich praw majątkowych do utworu jako przedmiotu prawa autorskiego*. Białostockie Studia Prawnicze, 7/2010, s. 102-105.

Obraz przedstawia parę kochanków w miłosnym objęciu znajdującą się na łące kwiatowej. Do namalowania złotych szat malarz użył płatków prawdziwego złota (fot. 1).



*Fotografia 1.*  
*Gustav Klimt, Der Kuss*  
*Źródło: fot. Autora*

Po zwiedzeniu wystawy można jednak w muzealnym sklepiku (ale również w innych miejscach Wiednia), jak i na jego stronie internetowej zakupić różnego rodzaju pamiątki, na których umieszczono motyw tego obrazu. Pojawiają się koszulki, kubki, spodki, filiżanki, talerzyki, ołówki, torby, magnesy i wiele innych (fot. 2). W ten sposób obraz przeszedł do kultury masowej i został zmaterializowany w nowych formach.



*Fotografia 2.*  
*Filiżanka jako przykład*  
*wykorzystania dzieła*  
*malarskiego*  
*Źródło: fot. Autora*

Czy zatem takie kopiowanie jest dozwolone? Czy każdy ma prawo przenieść w ten sposób znane dzieło i czerpać z tego korzyści? Otóż prawo autorskie chroni samo dzieło niematerialne w oderwaniu od nośnika materialnego jakim jest ów kubek, spodek czy płótno. Ta filiżanka czy magnes nie podlegają ochronie. Unikatowy wymiar ma samo dzieło malarskie. Natomiast prawo przenoszenia utworu na inne przedmioty jest uzależnione od takich kwestii jak powstanie dzieła, osobiste i majątkowe prawa Autora oraz kilku innych, które wyjaśnię poniżej.

Dla ochrony danego dzieła nie ma znaczenia na czym dany utwór został umieszczony. Płótno stanowi tutaj materię, która została wybrana przez autora dzieła w celu przeniesienia myśli, wyobrażenia znajdującego się w głowie twórcy. Wizerunek takiego dzieła należy wyłącznie to tego, który je stworzył lub jego spadkobierców. Prawo do czerpania z niego korzyści jest traktowane podobnie, z wyjątkiem sytuacji, gdy autor przekazał do tego swoje prawa (odpłatnie lub nieodpłatnie). Takie prawo do czerpania korzyści z utworu nosi nazwę autorskich praw materialnych. Natomiast prezentacja każdego dzieła musi być powiązana ze wskazaniem, kto jest oryginalnym twórcą. Inaczej nastąpi naruszenie praw autorskich, które określamy jako osobiste prawa autorskie.

Jak zatem należy potraktować te kubki czy inne artefakty noszące podobiznę znanego dzieła? Odpowiedzi udziela Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 listopada 2012 r. (V CSK 545/11): „ochrona prawnoautorska nie obejmuje przedmiotu, na którym utwór został utrwalony (*corpus mechanicum*)”<sup>4</sup>. Prawo zatem nie skupia się na materiale, na którym zostało umieszczone dane dzieło, lecz na замыśle, który został na niego przeniesiony. Dlatego nie ma zaznaczenia czy dany pomysł został zrealizowany na papierze, serwetce, płótnie, pięciolinii, glinie, a może współcześnie w telefonie czy utrwalony w elektronicznej przenośnej pamięci.

Takie rozdzielenie ma znaczenie praktyczne. Nawet zniszczenie jakiegoś np. płótna nie oznacza zniszczenia utworu. W świetle prawa dany utwór istnieje tak długo jak przechowywana jest pamięć o nim. Najlepszym tego dowodem jest *Iliada* czy *Odyseja* przypisywane Homerowi i w przypadku ich cytowania lub omawiania konieczne staje się wspomnienie tej postaci. Śmierć autora danego utworu nie rozdziela go z jego dziełem. Nie bez powodu słynny poeta z czasów antycznego Rzymu pisał: *non omnis moriar* („nie wszystkim umrę”).

---

<sup>4</sup> Pełna treść orzeczenia Sądu Najwyższego znajduje się na: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/V%20CSK%20545-11-1.pdf>, dostęp 19.07.2022 r.

## Wybrane problemy prawa autorskiego w świetle orzecznictwa polskiego

Współczesne możliwości rozróżnienia samego dzieła (jako pomysłu, który można przypisać do danego człowieka) od materii, na jakiej jest umieszczony dany utwór udowodnił artysta uliczny kryjący się pod pseudonimem „Banksy”. Wszystkie dzieła do tej pory umieszczał w sferze publicznej, najczęściej na elewacjach budynków, ścianach itp. Tymczasem odnaleziono jedno jego z dzieł pt. *Girl with Balloon* (*Dziewczynka z balonem*) w formie papierowej. Co ciekawe w gotowej ramce. W październiku 2018 roku przeprowadzono aukcję, która zakończyła się wysoką kwotą. Ku przerażeniu nowej właścicielki, zaraz po słowach „sprzedane” na oczach wszystkich dzieło uległo zniszczeniu za pomocą niszczarki ukrytej w ramie (fot. 3).



Fotografia 3. *Girl with Balloon* Baksy’ego w chwili pracy niszczarki  
Źródło: <https://www.pictoclub.com/banksy-destructed-painting-valuable/>

Niezależnie od dalszych losów tego dzieła (zmieniło niedawno właściciela za jeszcze wyższą kwotę), każdy kto stworzyłby identyczny wizerunek, będzie oskarżany o plagiat. Można zapytać: jak to możliwe, skoro fizycznie oryginału tego dzieła, który został pocięty w znacznym stopniu w paski, nie ma? Odpowiedź jest prosta i jednoznaczna. Nikt nie może napisać, skomponować, narysować, wyrzeźbić czy też przygotować programu komputerowego, identycznego, jaki istnieje już w pamięci społecznej (którą dziś znacząco wspomaga Internet). Za ochronę tego artysty, czy szerzej mówiąc twórcy, odpowiada właśnie prawo autorskie i związane z nim prawo powiązywania utworu z autorem (twórcą).

Czy jednak to, na czym umieścimy swoje dzieło, nie ma znaczenia? Aby dobro niematerialne – także utwór – mogło podlegać percepcji zmysłów, musi zostać uwidocznione, tzn. przybrać materialną postać np. książka, płyta, płótno. Odpowiedzi należy szukać w legalnej definicji utworu wspomnianej na samym początku. Pojawia się tam sformułowanie „każdy przejaw działalności twórczej”. Wobec tego nie wystarczy, że np. piosenka powstała w głowie, ktoś miał na coś pomysł, wymyślił oryginalne rozwiązanie. Musi być to wyrażone na zewnątrz. Stąd słowo „przejaw”, wyrażające fakt, że musi być to uwidocznione dla ogółu, a przynajmniej dla jednej postronnej osoby. Zdanie takie wyraża również w swym orzecznictwie Sąd Najwyższy w swoim wyroku z dnia 19 lutego 2014 roku (V CSK 180/13) „chwilą stworzenia utworu jest moment, w którym akt twórczości przejawia się na zewnątrz, poza sferę przeżyć intelektualnych twórcy, przy czym owo uzewnętrznienie może nastąpić w jakikolwiek sposób i oznacza ustalenie utworu, chociażby miał postać nieukończoną. Nie jest również konieczne nadanie mu formy materialnej”<sup>5</sup>.

Warto wyjaśnić jeszcze jedną kwestię. Otóż, pozostaje dylemat, czy sam pomysł jest na tyle ważny, że zasługuje na samodzielną ochronę. Kiedyś uważano kategorycznie, że nie. Obecnie orzecznictwo sądowe otwiera w tym względzie delikatnie furtkę. Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 października 2011 roku (VI ACa 496/11) stwierdził, że „każdy pomysł korzysta z ochrony prawnoautorskiej, jeśli jest wystarczająco zindywidualizowany i twórczy oraz jeżeli zostanie utrwalony w jakiegokolwiek postaci”<sup>6</sup>. W świetle powyższego, w prawie polskim pomysł podlega ochronie, jeśli posiada cechy utworu.

Nie każdy jednak pomysł, który przyjdzie komukolwiek do głowy podlega ochronie w świetle prawa autorskiego. Sąd Najwyższy w wyroku z 13 stycznia 2006 r. (III CSK 40/05) stwierdził, że „nie może być uznany za utwór i objęty ochroną prawa autorskiego taki przejaw ludzkiej aktywności umysłowej, któremu brak cech dostatecznie indywidualizujących, to jest odróżniających go od innych wytworów podobnego rodzaju i przeznaczenia”<sup>7</sup>. Z drugiej strony, nie każdy pomysł musi być z tych, które stanowią coś do tej pory niespotykane w każdym względzie. Czasem wystarczające jest nowatorskie ujęcie czegoś, co już zostało stworzone. Zauważył to Sąd

<sup>5</sup> Pełna treść orzeczenia Sądu Najwyższego znajduje się na: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/V%20CSK%20180-13-1.pdf>, dostęp 19.07.2022 r.

<sup>6</sup> Pełna treść orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Warszawie znajduje się na: <https://www.saos.org.pl/judgments/207524>, dostęp 19.07.2022 r.

<sup>7</sup> Pełna treść orzeczenia Sądu Najwyższego znajduje się na: <https://www.saos.org.pl/judgments/163903>, dostęp 19.07.2022 r.

Najwyższy, wskazując w orzeczeniu z dnia 25 stycznia 2006 r. (I CK 281/05), iż „utworem może być kompilacja powszechnie dostępnych danych, byleby sposób doboru, segregacji, ujęcia lub przedstawienia tych danych miał znamiona oryginalności”<sup>8</sup>. Takie stanowisko jest niejako kontynuacją myśli Sądu Najwyższego sprzed kilku dziesięcioleci. W orzeczeniu z 8 listopada 1932 roku (I K 1092/32) stwierdzono, że: „kolekcja (...) ogłoszeń, katalogi, rozkłady kolejowe, książki kucharskie, wzory, formularze – mogą być przedmiotem prawa autorskiego, jeżeli ich forma opracowania, układ lub wyjaśnienia mają charakter samodzielny i indywidualny; jest to ochrona tzw. zewnętrznej oryginalności”<sup>9</sup>.

Nie każda kwestia, która na pierwszy rzut oka wydaje się mało atrakcyjna, nie stanowi przedmiotu ochrony prawa autorskiego. Ile bowiem razy każdy z nas spotyka się z różnymi folderami reklamowymi czy też gazetkami przedstawiającymi aktualne promocje w danej sieci sklepów? Niektóre instytucje lub sklepy nazywają to „katalogiem” albo, gdy forma zachęty nie jest związana z określoną ceną, informatorem. Do informatorów zalicza się także publikacje skierowane do osób, które mogą być zaliczane jako potencjalni odbiorcy. Taką formą jest np. informator Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie. Jak pokazuje orzecznictwo, takie publikacje również zasługują na ochronę prawnoautorską. Do takich dzieł można zaliczyć nawet informator o porcie „zawierający dane techniczno-handlowe dot. usług portu, jeśli autor jego opracował w sposób twórczy zebrany przez siebie materiał” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 1965 r.; I CR 39/65<sup>10</sup>).

Niekoniecznie przedmiotem ochrony prawnej muszą być wynalazki czy twórczość, której efekty nas zachwycają później na wystawach czy koncertach. Może to być także efekt pracy... urzędniczej. Przykładem tego może być opracowanie przy tworzeniu przetargów, czyli tzw. Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (określane w nomenklaturze administracyjnej krótko: SIWZ). Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2009 roku (V CSK 337/08): „Formularz oferty stanowiący element SIWZ, w odniesieniu do którego prawo zamówień publicznych nie zawiera jakichkolwiek wytycznych dotyczących treści, w całości stanowi przejaw

---

<sup>8</sup> Pełna treść orzeczenia Sądu Najwyższego znajduje się na: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/i%20ck%20281-05-1.pdf>, dostęp 19.07.2022 r.

<sup>9</sup> Fragment tego orzeczenia przytoczony został za: J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie*. Warszawa 2013, s. 277.

<sup>10</sup> Treść orzeczenia Sądu Najwyższego umieszczona na: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/i-cr-39-65-wyrok-sadu-najwyzszego-520157094>, dostęp 19.07.2022 r.



działalności twórczej”<sup>11</sup>. W tym samym wyroku podkreślono, że: „Sąd Najwyższy wielokrotnie wskazywał, że utworem podlegającym ochronie prawno-autorskiej jest każde dzieło, jeśli – przynajmniej pod względem formy – wykazuje pewne elementy twórcze, choćby minimalne (orzeczenie SN z dnia 31 marca 1953 r., II C 834/52). Za przedmiot prawa autorskiego uznawane były m.in. instrukcje bhp (orzeczenie SN z dnia 23 lipca 1971 r., II CR 244/71, niepublikowane), instrukcje do obsługi maszyny (orzeczenie SN z dnia 25 kwietnia 1969 r., I CR 76/69, OSNCP 1970, nr 1, poz. 15), rozkłady kolejowe, książki kucharskie, wzory i formularze (por. orzeczenie SN z dnia 8 listopada 1932 r., Zb. OSN 1933, poz. 7)”.

Inny problem pojawia się przy pewnych grupach utworów, które można potraktować w sposób odmienny od pierwotnego. Może dotyczyć to dzieła plastycznego, które zostanie wykonane inną techniką, kolorystyką czy też innymi elementami lub też utworu muzycznego, który zostanie odtworzony inaczej niż oryginał. Jak pokazuje orzecznictwo sądowe, w sytuacji, gdy znamy pierwowzór dzieła, lecz ktoś dołączył lub dołożył do niego kolejne elementy, to takie działanie należy potraktować jako odrębny utwór albo jako istotny wkład w jego przemodelowanie (rozbudowanie). Za przykład niech posłuży historia związana z aranżacją piosenek znanego zespołu „Perfect” na utwory symfoniczne. Otóż, wobec istniejącego sporu pomiędzy zespołem a osobą, która przygotowała piosenki zespołu do wykonania przez orkiestrę o wynagrodzenie dla tej drugiej sprawa trafiła do Sądu Okręgowego w Katowicach. Tamtejszy sąd prowadząc rozważania uzasadniające niekorzystne dla zespołu rozstrzygnięcie uznał, że: „aranżacje tych utworów, pomimo zachowania oryginalnej formy i przebiegów harmoniczných, noszą znamiona indywidualnego wkładu twórczego aranżera polegającego zarówno na poszerzeniu obsady wykonawczej poprzez wprowadzenie instrumentów głównych grup orkiestrowych, jak i na wprowadzeniu kontrapunktów melodycznych i harmoniczných wzbogacających fakturę poszczególnych utworów. (...) Nie można zatem odmówić opracowaniom powoda, które mają formę aranżacji muzycznych, cech utworów, bo stanowią działalność twórczą i mają charakter indywidualny” (wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z 7 lutego 2012 r., II C 521/10/4)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Pełna treść orzeczenia Sądu Najwyższego znajduje się na: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/V%20CSK%20337-08-1.pdf>, dostęp 19.07.2022 r.

<sup>12</sup> Omówienie tego wyroku można znaleźć w wielu publikacjach tradycyjnych, jak i internetowych (np. A. Sewerynik, *Perfect i prawa autorskie: autor instrumentacji też może być twórcą*, dostępne na: <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art5225141-perfect-i-prawa-autor-skie-autor-instrumentacji-tez-moze-byc-tworca>, dostęp 19.07.2022 r., choć samo orzeczenie nie zostało nigdzie opublikowane.

Prowadząc rozważania nad tym, co jest chronione, a co nie, warto pochylić się nad problemem czy każdy pomysł, który wpadnie komuś do głowy, choćby to było jakieś słowo lub sformułowanie będzie mógł być zastrzeżony. Dziś znane są przykłady „adidasów” czy „pampersów”, które weszły do języka potocznego jako nazwa określonej grupy produktów, niekoniecznie pochodzących od konkretnego producenta czy rzeczywiście noszących daną nazwę<sup>13</sup>. Podobnie może być ze sformułowaniami, które weszły na tyle mocno do użycia w języku potocznym, że nie sposób dziś uważać ich za swoją wyłączną własność. Z drugiej strony, są takie wyrażenia, które uzyskały swoiste znaczenie w określonym kontekście, np. poprzez wymówienie danego słowa czy frazy w filmie. Nie mniej twórcy muszą mieć świadomość, że nie mogą – pomimo tego kontekstu – zastrzec tych wyrażeń ani ich opatentować. Sprawą taką zajmował się Sąd Apelacyjny w Warszawie przy okazji popularnego wyrażenia „kobieta pracująca”, które to dziś nieodłącznie kojarzone jest ze znaną aktorką i określonym serialem. Nie mniej w orzeczeniu z dnia 16 kwietnia 2013 roku (I ACA 1216/12) Sąd stwierdził między innymi, że: „nazwa «kobieta pracująca» nie jest nazwą oryginalną, czyli nazwą o wysokim ładunku intelektualnym lub emocjonalnym oraz wyobraźniowym indywidualizującym postać). Krótka jednostka słowna, aby uzyskać ochronę na podstawie przepisów prawa autorskiego musi posiadać autonomiczną wartość twórczą, autonomiczne cechy utworu, określone w prawie autorskim i zdolność do samodzielnej egzystencji na różnych polach eksploatacji. Sama idea, pomysł, polegający na połączeniu określonego słowa ze sposobem jego wykorzystania w ściśle określonym celu, nie podlega takiej ochronie”.

W kontekście praw autorskich mylone są dwie kwestie: ochrony danych osobowych i ochrony prywatności, jak i możliwości czerpania korzyści majątkowych, np. z pokazywania twarzy. Nikt nie ma prawa wykorzystywać czyjegoś wizerunku (choćby był najsławniejszy na świecie) dla swoich korzyści, w tym korzyści przynoszących zarobek. Natomiast sam zainteresowany ma prawo do udostępniania swego wizerunku poprzez udział w rozmaitych formach kampanii reklamowych w zamian za obiecane korzyści materialne (a szczególnie wynagrodzenie). Z tego też powodu nikt nie ma prawa, aby w celu własnego zarobku lub korzyści, posługiwać się wizerunkiem innej osoby bez jej wyraźnej zgody (a jeszcze lepiej zgody wyrażonej na piśmie lub umowy). Jako istotna pomoc może służyć tu orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 sierpnia

---

<sup>13</sup> Szerzej problematykę tę omówiono w: P. Zawadzki, *Prawa i interesy nie tolerują zaniechania* znajdujący się na: <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art6551561-prawa-i-interesy-nie-toleruja-zaniechan>, dostęp 19.07.2022 r.

2012 roku (I SA/GL 873/11): „osoba fizyczna nie posiada praw autorskich do swojego własnego wyglądu, wizerunku. Wynagrodzenie za korzystanie z wizerunku nie jest wynagrodzeniem za korzystanie z praw autorskich lub za rozporządzanie nimi. Prawa autorskie dotyczą utworu, a więc nie wizerunku danej osoby, lecz jego przedstawienia w określonej formie będącej utworem w rozumieniu tego prawa. Wizerunek danej osoby staje się utworem, będącym przedmiotem prawa autorskiego, dopiero wówczas, gdy stanowi przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia. Prawo do wizerunku, a więc własnego wyglądu, nie jest również prawem pokrewnym w rozumieniu ustawy o prawie autorskim, skoro niewątpliwie nie stanowi artystycznego wykonania utworu lub dzieła sztuki ludowej”<sup>14</sup>.

A jak to jest w przypadku prac naukowych? Otóż prawo autorskie nie chroni tzw. odkryć naukowych. Odkrycia te nie są również chronione za pomocą innych praw wyłącznych. Ochrona prawnoautorska nie dotyczy w zasadzie warstwy treści rozumianej jako teza czy rozwiązanie naukowe zawarte w pracach naukowych. Oczywiście odkrycie naukowe czy jakies uniwersalne rozwiązanie, na które ktoś przy okazji pisania danej pracy wpadł, będzie łączone z nazwiskiem odkrywcy (np. prawo Newtona, prawo Keplera, prawo Archimedesesa, teoria Einsteina), lecz autor pracy nie może czerpać z tego korzyści. Przyjmuje się wówczas, że dana zasada jest dobrodziejstwem (dobrem) ludzkości i istniała od zawsze, a ten kto ją odkrył jest tylko tym, kto umiał nadać jej naukowe wyjaśnienie.

Czy jednak na ochronę prawną zasługuje tylko dzieło wybitne? Zgodnie z legalną definicją utworu przytoczoną we wstępie jest nim „każdy przejaw (...) niezależnie od wartości”. Jak zatem ocenić w świetle tego dzieła, które nie mają dla nas żadnej wartości, w odczuciu odbiorcy nic nie wnoszą lub są zwyczajnie według niego banalne? Można sięgnąć po starożytną łacińską paremię: *de gustibus non est disputandum* (o gustach się nie dyskutuje). Jednakże w tej kwestii wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 marca 1971 r. (I CR 593/70, OSNCP 1971, Nr 12, poz. 212), który między innymi stwierdził: „o powstaniu prawa autorskiego nie decyduje stopień wartości opracowanego dzieła, gdyż nawet znaczeniowo niewielkie opracowania mogą stanowić przedmiot ochrony autorskiej, byleby cechował je element twórczości”<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Fragment tego orzeczenia jest dostępny na: <https://www.flcatwalk.pl/wizerunek-prawo-mody/>, dostęp 19.07.2022 r.

<sup>15</sup> Pełna treść orzeczenia Sądu Najwyższego umieszczona została na: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/i-cr-593-70-wyrok-sadu-najwyzszego-520094968>, dostęp 19.07.2022 r.

Gdy powstaje jakaś praca, np. artykuł naukowy, rodzi się zawsze pytanie, na ile można skorzystać w nim z innych źródeł. Idealny to taki, który stanowi samodzielną zamkniętą koncepcję. Nie należy jednak odżegnywać się od dotychczasowych dokonań. Trzeba w tym wszystkich zachować odpowiednie proporcje. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 stycznia 2006 r. (III CSK 40/05) stwierdził, że „nie może być uznany za utwór i objęty ochroną prawa autorskiego taki przejaw ludzkiej aktywności umysłowej, któremu brak cech dostatecznie indywidualizujących, to jest odróżniających go od innych wytworów podobnego rodzaju i przeznaczenia”<sup>16</sup>. Zatem należy unikać takiego kierunku działania, w wyniku którego powstanie coś, co jest już znane i swoimi cechami stanowi powielenie pewnych schematów zarówno w ogólności, jak i szczegółach. Istotą jest, aby w danej pracy naukowej tkwiły cechy indywidualizmu autora, a mówiąc inaczej – można było odnaleźć w niej oryginalne elementy. W danym utworze poszukiwane jest coś innego, nowego. Równocześnie wypatruje się w nim czegoś, co określone jest piętnem osobowości. Sąd Najwyższy w dniu 6 marca 2014 r. (V CSK 202/13), uznał, że „stwierdzenie piętna osobowości oznacza zarazem, że oceniany wytwór powstał w wyniku procesu intelektualnego, który nie miał charakteru jedynie odtwórczego bądź technicznego, ani nie był rezultatem z góry obranych założeń funkcjonalnych danego przedmiotu, w trakcie którego autor miał swobodę w wyborze określonych koncepcji, a wynik jego pracy różni się od innych wytworów funkcjonujących w domenie publicznej”<sup>17</sup>.

## Podsumowanie

W obliczu prezentowanych orzeczeń widać, że prawo autorskie nie jest dziedziną, w której wszystkie zagadnienia zostały już ustalone. Wręcz przeciwnie, wraz z rozwojem technologii wymaga ono na nowo odczytywania i interpretowania do zmieniającej się rzeczywistości. Dotyczy to szczególnie rozwoju twórczości w sferze wirtualnej czy też komputerowej. O takiej ewolucji świadczą odrębne przepisy względem gier i programów komputerowych w stosunku do „tradycyjnej” twórczości<sup>18</sup>. Niezmiennie jednak muszą być przestrzegane reguły wskazane w ustawie *Prawo autorskie*, a szcze-

---

<sup>16</sup> Pełna treść orzeczenia Sądu Najwyższego umieszczona została na: <https://www.saos.org.pl/judgments/163903>, dostęp 19.07.2022 r.

<sup>17</sup> Pełna treść orzeczenia Sądu Najwyższego umieszczona została na: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/V%20CSK%20202-13-1.pdf>, dostęp 19.07.2022 r.

<sup>18</sup> Na terenie UE obowiązuje Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/24/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych, (Dz.U. L 111, z 5 maja 2009, s. 16).

gólnie ujęte w definicji zawartej w art. 1 ust. 1 tego aktu prawnego, wspomnianej na samym początku. Należy nie tylko unikać wszelkich działań świadczących o próbie plagiatu, czyli korzystania z czyjegoś, stworzonego wcześniej dorobku, ale także dążyć, by stworzona rzecz miała określone prawem cechy, w tym wspomnianą oryginalność. Nie należy także tracić z oczu idei, wedle której dane dzieło nie powstaje po to, by powielić już jakieś informacje, ale przede wszystkim, by dać światu coś nowego. Nie każdy twórca jest chętny lub na tyle odważny, by te utwory upublicznić, lecz ustawodawca uzależnia ich ochronę właśnie od tego, by co najmniej jedna osoba oprócz twórcy mogła się z nimi zapoznać.

Mając na uwadze, zarówno prowadzone przeze mnie zajęcia z podstaw własności intelektualnej, jak i żywą problematykę ochrony prawa autorskiego (która interesuje studentów choćby pod kątem kopiowania, pożyczania książek, płyt i innych rzeczy, tworzenia własnych utworów oraz pewnych wątków związanych z pisanem pracy dyplomowej) podjąłem się przybliżenia w jednym miejscu niektórych zagadnień nurtujących nadal wiele osób. Ponadto pragnąłem pokazać orzecznictwo, w którym wyjaśniono niektóre problemy związane z własnością intelektualną. Wierzę, że powyższa analiza będzie użytecznym małym kompendium z tego obszaru i pozwoli go lepiej zrozumieć.

## Bibliografia

### Literatura

1. Fichte J.G., *Beweis der Unrechtmäßigkeit des Büchernachdrucks Ein Raisonement und eine Parabel*. „Berlinische Monatschrift” 1793.
2. Frauenstädt J. (red.), *Aus Arthur Schopenhauers handschriftlichem Nachlaß. Abhandlungen, Anmerkungen, Aphorismen und Fragmente*. Leipzig 1864.
3. Sieńczyło-Chłabicz J., Banasiuk J., *Czas ochrony autorskich praw majątkowych do utworu jako przedmiotu prawa autorskiego*. Białostockie Studia Prawnicze, 7/2010.

### Akty prawne

4. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 1 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/24/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych (Dz.U. L 111 z 5 maja 2009, s. 16).

6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/790 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym oraz zmiany dyrektyw 96/9/WE i 2001/29/WE.
7. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, (Dz.U. 1994 nr 24 poz. 83 i nast.).

#### Orzecznictwo

8. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 1932 r. (I K 1092/32).
9. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 1965 r. (I CR 39/65).
10. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 1971 r. (I CR 593/70).
11. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2006 r. (III CSK 40/05).
12. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2006 r. (I CK 281/05).
13. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2009 r. (V CSK 337/08).
14. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2012 r. (V CSK 545/11).
15. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia z 19 lutego 2014 r. (V CSK 180/13).
16. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2014 r. (V CSK 202/13).
17. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 sierpnia 2012 r. (I SA/GL 873/11).
18. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 października 2011 r. (VI ACa 496/11).
19. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie dnia 16 kwietnia 2013 r. (I ACA 1216/12).
20. Wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z 7 lutego 2012 r. (II C 521/10/4).

#### Źródła internetowe

21. Sewerynik A., *Perfect i prawa autorskie: autor instrumentacji też może być twórcą*, dostępne na: <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art5225141-perfect-i-prawa-autorskie-autor-instrumentacji-tez-moze-byc-tworca>, dostęp 19.07.2022 r.
22. Zawadzki P., *Prawa i interesy nie tolerują zaniechań*, dostępny: <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art6551561-prawa-i-interesy-nie-toleruja-zaniechan>, dostęp 19.07.2022 r.

## **PROBLEMS IN THE SUBJECT OF AUTHORITY RIGHTS PROTECTION WITH CONSIDERATION OF POLISH JUDGMENTS**

### **Abstract**

The author presents selected problems in the field of the subject of copyright protection. The subject of consideration is not only theoretical issues. This article shows, first of all, relevant issues from the point of view of Polish jurisprudence, especially taking into account the Polish Supreme Court. The publication can be an aid to understanding basic intellectual property issues. It is also intended to give guidance to future authors, especially future thesis authors.

### **Key words**

intellectual property, copyright, case law, Supreme Court



### **dr Grzegorz CHMIELEWSKI**

Adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych PANS w Nysie. Absolwent Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego oraz studiów podyplomowych pedagogiki resocjalizacyjnej tej samej Uczelni. Autor trzech monografii i ponad 40 publikacji w języku polskim oraz słowackim, dotyczących prawa konstytucyjnego (ze szczególnym uwzględnieniem instytucji słowackiego prawa konstytucyjnego), jak też pedagogiki. Dwukrotny stypendysta na Uniwersytecie Pavla Jozefa Šafarika w Koszycach, w tym rządu Republiki Słowackiej. Dwukrotny stażysta w Sądzie Konstytucyjnym Republiki Słowackiej. Uczestnik wielu szkoleń w ramach ERASMS+ na Słowacji (Koszyce, Bratysława) czy w Finlandii. W 2021 roku ukończył Szkołę Prawa Słowackiego na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie. Uczestniczył w wielu konferencjach krajowych, jak i międzynarodowych, w tym poza granicami kraju (Niemcy, Słowacja, Macedonia).

Opiekun Koła Naukowego BWN. Interesuje się historią, fotografią, podróżami, a jako absolwent Państwowej Szkoły Muzycznej I st. w Brzegu w klasie gitary ceni dobrą muzykę.





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



## ZADANIA ORAZ STRATEGIA WPROWADZENIA SYSTEMU OCHRONY LUDNOŚCI W POLSCE

### Streszczenie

W artykule przedstawiono sposób, w jaki można stworzyć system ochrony ludności w Polsce, oparty o działania edukacyjno-informacyjne, wykorzystujący do swojego działania podmioty zarówno państwowe, jak i cywilne. Opisano, jak może wyglądać struktura tego systemu w Polsce oraz jego przykładowe zadania obowiązujące w początkowych fazach funkcjonowania. Przedstawiono również strategię, jaką trzeba przyjąć przy tworzeniu tego systemu, opartą o wnikliwą analizę TOWS, w której dominacja mocnych stron i szans pozwoliła wyłonić strategię agresywną jako klucz do sukcesu.

### Słowa kluczowe

system, bezpieczeństwo, ochrona ludności, strategia, TOWS, edukacja

### Wstęp

Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych potrzeb, jaka jest niezbędna każdemu człowiekowi do życia i właściwej egzystencji. By zapewnić bezpieczeństwo konieczna jest ochrona przed wszechobecnymi zagrożeniami, które czyhają na każdym kroku i nie zawsze są łatwe do zdefiniowania. Niejednokrotnie zagrożenia te są niewidoczne dla przeciętnego obywatela, ale nie oznacza to, że takowe nie istnieją. Co więcej, niepostrzeżenie jakichkolwiek zagrożeń może przynieść znacznie większe szkody niż można sobie to wyobrazić. Aby temu zapobiegać, zostały powołane rozmaite służby w niemal wszystkich dziedzinach bezpieczeństwa, które są wspierane przez podmioty cywilne działające komercyjnie w sferze bezpieczeństwa. Każdego dnia Policja, straż pożarna oraz organizacje cywilne, np. agencje ochrony, dbają o to, by te zagrożenia trzymać możliwie jak najdalej od ludności zamieszkującej Polskę. Działania powyższych podmiotów bezapelacyjnie przynoszą wymierne korzyści dla bezpieczeństwa polskich obywateli, jednak to zaplanowane i skoordynowane, czyli jednym słowem zintegrowane działania mogą przynieść rezultaty na stosunkowo wyższym poziomie. Niektóre działania dla jednych służb mogą okazać się niemożliwe do zrealizowania ze względu na specyfikę ich pracy, możliwości sprzętowe, finansowe, etatowe, a także regulacje prawne lub po prostu ze względu na jawność działania poszczególnych podmiotów. Dla innych służb zaś nie będzie

to najmniejszym problemem. Dlatego kluczowe dla procesu zapewniania bezpieczeństwa w Polsce jest powoływanie i funkcjonowanie systemów, które będą mogły w jak najlepszy sposób wykorzystać silne strony podmiotów wchodzących w ich skład. Stąd też celem niniejszego artykułu było określenie wytycznych do wprowadzenia systemu ochrony ludności w Polsce. Cel ten został osiągnięty za pomocą takich metod jak: analiza literatury, analiza TOWS, wnioskowanie i uogólnienie.

### **Propozycja sposobu integracji działań podmiotów**

W Polsce istnieje wiele dobrze funkcjonujących systemów, jak na przykład Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) czy System Powiadomiania Ratunkowego (SPR), dzięki działaniu których każdego dnia ratowane jest życie i zdrowie ludności. Istnieją również porozumienia między poszczególnymi formacjami, jak te pomiędzy Komendantem Głównym Policji a Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej<sup>1</sup>. Cechą szczególną tych systemów i porozumień jest działanie w pierwszej linii, fizycznie znajdując się w miejscu wystąpienia zagrożenia. Dlatego też w Polsce niezbędny będzie system, który wykorzysta zalety i możliwości swoich podmiotów do działań edukacyjno-informacyjnych. Poprzez działania edukacyjno-informacyjne należy rozumieć organizowanie kampanii społecznych, zajęć edukacyjnych w społeczeństwie, organizowanie nieodpłatnych szkoleń lub innych przedsięwzięć, których celem będzie zwiększenie świadomości społeczeństwa. System swoim działaniem powinien zapobiegać skutkom zagrożeń, a nie je zwalczać, stawiając na działania minimalizujące ryzyko wystąpienia tych skutków poprzez współpracę podmiotów ze społeczeństwem.

System ten winien bazować zarówno na latach doświadczeń nabytych przez podmioty, jak i również na świeżym spojrzeniu na problem, cechującym młode pokolenie Polaków. By ograniczyć wysiłki KSRG oraz SPR należy podjąć działania informacyjno-edukacyjne, dzięki którym wzrośnie znacząco świadomość mieszkańców Polski, jednocześnie zwiększając poziom bezpieczeństwa. Niezbędne do tego celu będzie zaangażowanie nie tylko przedstawicieli organów publicznych, ale również podmiotów działających w sektorze prywatnym takich jak np. agencje ochroniarskie lub prywatne podmioty medyczne. Warto tu również zaznaczyć, iż system nie będzie prowadził działań mających na celu zmianę sposobu realizacji zadań podmiotów zaangażowanych w ochronę ludności w Polsce, a jedynie zintegruje ich wysiłki w celu edukowania i informowania ludności zamieszkują-

---

<sup>1</sup> Porozumienie z dnia 21 czerwca 2017 r. o *współdziałaniu Żandarmerii Wojskowej i Policji*.

cej na terytorium Polski. Wykorzysta nabyte umiejętności i wiedzę, a także będzie analizować dogłębnie zebrane przez podmioty statystyki dotyczące ich działalności. Do głównych zadań systemu na początku jego działalności będzie należało:

- kierowanie projektami edukacyjno-informacyjnym,
- dogłębna analiza dotycząca poziomu bezpieczeństwa, możliwych zagrożeń oraz kroków, które zostały już poczynione przez inne systemy lub podmioty,
- wnikliwa analiza możliwości i konieczności podjęcia działań przeciw konkretnemu zagrożeniu,
- monitorowanie stanu bezpieczeństwa ludności w Polsce w skali mikro i makro,
- opracowywanie i wdrażanie kampanii informacyjnych związanych z aktualnymi trendami w bezpieczeństwie,
- współpraca z organami publicznymi, służbami oraz podmiotami mogącymi mieć wpływ na poziom bezpieczeństwa,
- współpraca z placówkami edukacyjnymi w całej Polsce, mająca na celu szerzenie świadomości wkładu pojedynczego człowieka w poziom bezpieczeństwa ogółu,
- propagowanie współpracy pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w proces zapewniania bezpieczeństwa w Polsce,
- udostępnianie wyników analiz podmiotom zewnętrznym, w celu wsparcia realizacji ich zadań.

Są to jedynie przykładowe zadania, jakie mogłyby zostać powierzone elementom systemu, jednakże różniłyby się one w zależności od poziomu administracyjnego, na jakim działałyby poszczególne zespoły oraz rejonu działania tych zespołów. Od regionu działania poszczególnych zespołów będą również zależeć współpracujące z nim podmioty. Tak więc, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe będzie głównie współpracowało z zespołami działającymi na południu Polski, a Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa z zespołami działającymi w okolicach morskich.

W celu sprawnego działania systemu konieczne będzie powołanie więcej niż jednego zespołu, tak aby równomiernie podzielić zadania. W tym celu należałoby powołać zespoły na szczeblu krajowym (Krajowy Zespół Ochrony Ludności) oraz wojewódzkim (Wojewódzki Zespół Ochrony Ludności), można by również rozważyć utworzenie zespołów w największych polskich miastach lub aglomeracjach. Z biegiem czasu wdrożone zostałyby Powiatowe Zespoły Ochrony Ludności. Konieczność utworzenia zespołów na szczeblu niższym niż krajowy podyktowana jest różnicami w występo-

waniu zagrożeń oraz działalnością podmiotów, co oznacza, że działalność zespołów będzie dostosowana do regionu, w jakim on funkcjonuje. Zespoły będą mogły skupić się na najważniejszych zagrożeniach dotyczących ich regionów.

Struktura i liczebność zespołów uzależniona będzie od wielkości, szczebla oraz potrzeb danych zespołów. W strukturze zespołów ważną rolę odgrywać będą byli funkcjonariusze służb, którzy wykorzystają nabyte przez siebie doświadczenie do szkolenia pozostałego, młodszego personelu, a także do jak najlepszej realizacji powierzonych zadań. Równie istotną rolę odgrywać będą młode osoby z odmiennym spojrzeniem na wynikię problemy, myślące nieszablonowo. W celu właściwego realizowania zadań przez zespół, wymagane będzie korzystanie z usług specjalistów z takich dziedzin jak informatyka, marketing oraz psychologia, dzięki czemu tworzenie projektów edukacyjno-informacyjnych będzie miało zauważalne efekty. Osoby te nie będą musiały być częścią zespołów, a będą mogły działać na zlecenie, dzięki czemu zredukuje się zbędne koszty utrzymania dużej liczby personelu. Pozostając przy kwestii struktury należy zwrócić uwagę na zależność pomiędzy poszczególnymi grupami, a mianowicie, zespół krajowy będzie nadrzędny nad zespołami wojewódzkimi, a zespoły wojewódzkie nad powiatowymi. Dzięki temu współpraca między grupami będzie kontrolowana oraz lepiej zarządzana. Również realizowane projekty i przedsięwzięcia dzielone będą na ogólnopolskie oraz regionalne, przy uwzględnieniu występowania poszczególnych zagrożeń.

Jako jedne z pierwszych przedsięwzięć, jakie zostałyby podjęte przez systemowe zespoły, byłyby aspekty cyberbezpieczeństwa, które są istotną kwestią w dzisiejszych czasach. Kampania mająca na celu wpojenie zasad bezpiecznego korzystania z Internetu oraz środków masowego przekazu, byłaby kierowana zarówno do osób starszych, młodych, jak i tych w średnim wieku. Szczególną uwagę należałoby skupić na przyczynach i skutkach działań hakerów, zabezpieczeniu się przed kradzieżą danych oraz destruktywnym w skutkach „internetowym hejcie”. Uwagę również należy poświęcić również bardziej „klasycznym problemom”, takim jak pierwsza pomoc, a szczególnie sposobom jej udzielania oraz jak się zachować, gdy ktoś będzie jej potrzebował. Należy wpoić w społeczeństwie poczucie obowiązku pomocy oraz świadomości, iż pewnego dnia to my możemy potrzebować tej pomocy.

Zespoły szczególną opieką powinny objąć placówki oświatowe, gdyż tam znajduje się przyszłość polskiego społeczeństwa. Przyzwyczajenia oraz świadomość, iż sami jesteśmy za siebie odpowiedzialni, wpojone młodym umysłem zostaną z nimi najprawdopodobniej do końca życia. Organizowa-

nie zajęć z udzielania pierwszej pomocy, prowadzonych przez wyspecjalizowanych instruktorów, wpajanie nawyków zdrowego odżywiania, bezpiecznego zachowania się na drodze, reagowania na objawy chorobowe – jest możliwe do zrealizowania przy pomocy odpowiednich kampanii informacyjnych z wykorzystaniem materiałów promocyjnych, a wszystko to dzięki wspólnemu działaniu podmiotów z różnych dziedzin bezpieczeństwa.

Ilość przedsięwzięć dla systemu na początku działania może być wyjątkowo duża, a z biegiem czasu mogą się rodzić nowe wyzwania i zagrożenia, którym trzeba będzie się przeciwstawić. Jednakże wspólne działanie podmiotów jest kluczem do sprawnego, szybkiego i bezproblemowego działania na rzecz bezpieczeństwa ludności w Polsce.

### Charakterystyka czynników TOWS

By móc określić strategię, jaką należy kierować się podczas tworzenia systemu bezpieczeństwa ludności w Polsce, niezwykle pomocne będzie wykorzystanie analizy TOWS. Analiza TOWS charakteryzuje się innym spojrzeniem na czynniki niż w przypadku bliźniaczej analizy SWOT, skupiając większą uwagę na wpływie czynników zewnętrznych na badany obiekt.

Nazwa „TOWS” pochodzi od pierwszych liter grup czynników zapisanych w języku angielskim. Na analizę TOWS składają się cztery następujące grupy czynników:

- T – zewnętrzne negatywne – zagrożenia (ang. *Threats*). Zewnętrzne czynniki, które mogą w sposób negatywny wpłynąć na obiekt naszych badań.
- O – zewnętrzne pozytywne – szanse (ang. *Opportunities*). Zewnętrzne czynniki, które mogą w sposób pozytywny wpłynąć na obiekt naszych badań.
- W – wewnętrzne negatywne – słabe strony (ang. *Weaknesses*). Wewnętrzne czynniki, które mogą w sposób negatywny wpłynąć na obiekt naszych badań.
- S – wewnętrzne pozytywne – silne strony (ang. *Strengths*). Wewnętrzne czynniki, które mogą w sposób pozytywny wpłynąć na obiekt naszych badań.

W poniższej tabeli (tab. 1) przedstawione zostały cztery grupy czynników, z których każda zawiera 4 czynniki. Każdy z tych czynników został przyporządkowany do konkretnej wagi, a łączna suma czynników w grupie wynosi 1. Waga została dopasowana adekwatnie do istotności czynnika względem pozostałych czynników z grupy.

Tabela 1. Analiza powiązań czynników poprzez porównanie wag

Zagrożenia (T)	Waga	Szanse (O)	Waga
Brak akceptacji społecznej	0,30	Wdrożenie nowoczesnych technologii	0,20
Niski poziom świadomości społeczeństwa	0,25	Dofinansowania z UE	0,20
Skutki COVID-19	0,15	Pojawienie się specjalistów z polskich uczelni	0,30
Problemy z finansowaniem	0,30	Migracja ludności ukraińskiej	0,30
<b>Suma</b>	<b>1,00</b>	<b>Suma</b>	<b>1,00</b>
Słabe strony (W)	Waga	Silne strony (S)	Waga
Zwiększone koszty działalności	0,30	Wzrost poziomu bezpieczeństwa	0,35
Brak możliwości zaangażowania większej ilości personelu	0,25	Wykorzystanie specjalistów „młodego pokolenia”	0,25
Czas realizacji	0,25	Zwiększenie poziomu świadomości funkcjonariuszy	0,25
Konieczne przeszkolenie personelu	0,20	Zachęcenie emigrantów do powrotu do kraju	0,15
<b>Suma</b>	<b>1,00</b>	<b>Suma</b>	<b>1,00</b>

Źródło: P. Wiśniewski, *Zintegrowany system ochrony ludności w Polsce, praca dyplomowa magisterska. Wydział Nauk Społecznych PWSZ w Nysie, Nysa 2022, s. 53*

W celu dokładniejszego poznania, czynniki zawarte w powyższej tabeli zostały opisane dokładniej. I tak:

#### **Zagrożenia:**

- Brak akceptacji społecznej – brak odpowiedniej akceptacji dla działania służb i podmiotów zaangażowanych w system bezpieczeństwa ludności w Polsce. Przejawia się często niechęcią do współpracy ze służbami oraz zwątpieniem w konieczność ich dalszego działania. Szczególnie widoczne w odniesieniu do Policji.
- Niski poziom świadomości społeczeństwa – niska świadomość społeczeństwa nie tylko dotycząca działań służb i podmiotów, ale przede wszystkim tego, w jakim stopniu oni sami są odpowiedzialni za bezpieczeństwo.



- Skutki COVID-19 – pandemia wpłynęła na działanie wszystkich służb i podmiotów w mniejszym lub większym stopniu. W głównej mierze dotyczyło to kompletowania etatów oraz utrudnień w wykonywaniu procedur. Wiele ludzi, w tym funkcjonariuszy, straciło życie podczas pandemii, a jeszcze więcej utraciło zdrowie na tyle, by uniemożliwiło im to powrót do dalszej pracy. Ponadto, sama pandemia przełożyła w czasie wiele ważnych kursów i szkoleń przeznaczonych dla osób ściśle związanych z bezpieczeństwem, w tym bazowych (wymaganych) szkoleń dla nowego personelu.
- Problemy z finansowaniem – zwiększenie poziomu bezpieczeństwa niesie za sobą większe wydatki na utrzymanie służb i podmiotów. Wciąż aktualne zagrożenie ze strony Covid-19, skutecznie nadwyręża budżet państwa, z którego finansowane jest działanie większości służb. Nie zawsze możliwe jest uzyskanie finansowania z zewnętrznych źródeł.

#### **Szanse:**

- Wdrożenie nowoczesnych technologii – możliwość wykorzystania nowoczesnych technologii wdrażanych w życie codzienne tak, by proporcjonalnie zwiększyć skutki przeciwdziałania zagrożeniom. Wykorzystanie ich w odpowiedni sposób zwiększy skuteczność działania służb i podmiotów cywilnych działających w ramach systemu bezpieczeństwa ludności w Polsce.
- Dofinansowania z UE – dofinansowanie z Unii Europejskiej dostarczyłoby niezbędne środki do poczynienia niezbędnych inwestycji oraz rozwoju działalności. Na środkach unijnych skorzystałyby w dużej mierze podmioty cywilne, niefinansowane przez państwo, które dzięki nim mogłyby w szybki i sprawny sposób rozwinąć swoją działalność.
- Pojawienie się specjalistów z polskich uczelni – pojawienie się specjalistów wśród absolwentów, a nawet studentów w trakcie studiów pobierających naukę na polskich uczelniach specjalizujących się w dziedzinach związanych z bezpieczeństwem. Zwiększone zapotrzebowanie na specjalistów z konkretnych dziedzin związanych z bezpieczeństwem poskutkuje rozwojem kierunków studiów w Polsce.
- Migracja ludności ukraińskiej – możliwość zaangażowania w system takich specjalistów jak np. lekarze lub informatycy z Ukrainy. Dzięki temu istnieje szansa na zaoszczędzenie czasu i środków, które trzeba przeznaczyć na długą edukację specjalistów z tych dziedzin.

### **Słabe strony:**

- Zwiększone koszty działalności – zaangażowanie większej ilości osób i sprzętu skutkować będzie zwiększonym zapotrzebowaniem na środki pieniężne. Poza kosztami jednorazowymi, należy liczyć się ze zwiększeniem kosztów codziennej pracy służb i podmiotów.
- Brak możliwości zaangażowania większej ilości personelu – konieczne będzie zwiększenie ilości przeszkolonego personelu, co z kolei wpłynie bezpośrednio na koszty działalności oraz czas realizacji przedsięwzięcia. Mogą wystąpić problemy z możliwością zaangażowania większej ilości personelu spowodowane limitami etatowymi oraz brakiem chętnych do pracy w strukturach omawianych podmiotów.
- Czas realizacji – okres potrzebny na wdrożenie systemu w życie. Każdorazowa zmiana wymaga odpowiednio czasu, by móc zacząć prawidłowo funkcjonować. Na czas realizacji będzie miała również wpływ konieczność przeszkolenia personelu tak, by mógł on w sposób odpowiedni realizować powierzone mu zadania.
- Konieczne przeszkolenie personelu – Nowe zadania wymagają przeszkolenia personelu, który będzie je realizował. Do przeszkolenia będą niezbędne fundusze, czas oraz wykwalifikowane osoby prowadzące szkolenia.

### **Silne strony:**

- Wzrost poziomu bezpieczeństwa – integracja wysiłków służb i podmiotów wpłynie pozytywnie na poziom bezpieczeństwa ludności. Wzrost poziomu bezpieczeństwa będzie wyższy niż w przypadku indywidualnego działania służb i podmiotów.
- Wykorzystanie specjalistów „młodego pokolenia” – wykorzystanie jak największej ilości młodych ludzi, głównie aktualnych absolwentów szkół wyższych i średnich. Promowanie młodych ludzi będzie skutkowało świeższymi pomysłami, nowym, innowacyjnym podejściem do spraw oraz przede wszystkim zachęci ich do pozostania w kraju.
- Zwiększenie poziomu świadomości funkcjonariuszy – zwiększy się świadomość funkcjonariuszy oraz personelu omawianych podmiotów odnośnie do roli jaką w procesie zapewniania bezpieczeństwa odgrywają. Zwiększy się również poczucie wartości, obowiązku oraz przynależności do struktury mającej realny wpływ na bezpieczeństwo ludności w Polsce.
- Zachęcenie emigrantów do powrotu do kraju – po zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa wielu z emigrantów być może podejmie decy-

zję o powrocie do kraju, z której podjęciem zwlekali od dawna. Do kraju być może powrócą tacy specjaliści jak np. lekarze, pielęgniarki, informatycy czy inni doświadczeni specjaliści różnych dziedzin.

Nie są to oczywiście jedyne czynniki występujące w poszczególnych grupach, lecz te, które mają największe znaczenie przy omawianym zagadnieniu, jakim jest system ochrony ludności w Polsce. W grupach mogłoby wystąpić wiele innych czynników, które występowałyby zarówno po stronie szans i silnych stron, jak i zagrożeń oraz słabych stron. Jednakże istnieje zdecydowanie więcej istotnych możliwych do przytoczenia silnych stron i szans, aniżeli słabych stron i zagrożeń. Należy również pamiętać, że czynniki te z biegiem czasu będą ulegać modyfikacjom i zmianom.

### **Sprawdzenie interakcji czynników oraz wyniki analizy TOWS**

Po zapoznaniu się z przedstawionymi czynnikami oraz wagami, z jakimi zostały utożsamione, należy przejść do skonfrontowania grup czynników zewnętrznych z grupami czynników wewnętrznych. Jest to konieczne, by ustalić strategię, jaką należy kierować się podczas tworzenia systemu. Konfrontacji nie dokonamy pomiędzy dwoma grupami czynników zewnętrznych lub dwoma grupami czynników wewnętrznych. Tak więc konfrontowanie grup czynników zostanie przeprowadzone w następującej kolejności:

- Szanse (O) – Silne strony (S) z wykorzystaniem tabeli 2,
- Szanse (O) – Słabe strony (W) z wykorzystaniem tabeli 3,
- Zagrożenia (T) – Silne strony (S) z wykorzystaniem tabeli 4,
- Zagrożenia (T) – Słabe strony (W) z wykorzystaniem tabeli 5.

Tabela 2. Atrybut szans wzmacniających zidentyfikowane silne strony

Silne strony S  Szanse O	Wzrost poziomu bezpieczeństwa	Wykorzystanie specjalistów „młodego pokolenia”	Zwiększenie poziomu świadomości funkcjonariuszy	Zachęcenie emigrantów do powrotu do kraju	Waga	Liczba interakcji	Iloczyn wag i interakcji	Ranga
Wdrożenie nowoczesnych technologii	1	1	0	0	0,20	2	0,40	4
Dofinansowania z UE	1	1	0	1	0,20	3	0,60	2
Pojawienie się specjalistów z polskich uczelni	1	1	1	1	0,30	4	1,20	1
Migracja ludności ukraińskiej	1	1	0	0	0,30	2	0,60	2
Waga	0,35	0,25	0,25	0,15				
Liczba interakcji	4	4	1	2				
Iloczyn wag i interakcji	1,40	1,00	0,25	0,30				
Ranga	1	2	4	3				
Suma interakcji						22		
Suma iloczynów							5,75	

Źródło: P. Wiśniewski, *Zintegrowany system... op. cit.*, s. 57

Tabela 3. Atrybut szans umożliwiający zniwelowanie zidentyfikowanych słabych stron

Słabe strony W	Zwiększone koszty działalności	Brak możliwości zaangażowania większej ilości personelu	Czas realizacji	Konieczne przeszkolenie personelu	Waga	Liczba interakcji	Iloczyn wag i interakcji	Ranga	
Szanse O									
Wdrożenie nowoczesnych technologii	1	1	1	1	0,20	3	0,60	2	
Dofinansowania z UE	1	1	0	0	0,20	2	0,40	3	
Pojawienie się specjalistów z polskich uczelni	1	1	0	1	0,30	3	0,90	1	
Migracja ludności ukraińskiej	0	0	0	1	0,30	1	0,30	4	
Waga	0,30	0,25	0,25	0,20					
Liczba interakcji	3	3	1	3					
Iloczyn wag i interakcji	0,90	0,75	0,25	0,60					
Ranga	1	2	4	3					
Suma interakcji							18		
Suma iloczynów							4,70		

Źródło: P. Wiśniewski, *Zintegrowany system...*, op. cit., s. 58

Tabela 4. Atrybut zagrożeń wzmacniający zidentyfikowane silne strony

Silne strony S	Zagrożenia T	Wzrost poziomu bezpieczeństwa	Wykorzystanie specjalistów „młodego pokolenia”	Zwiększenie poziomu świadomości funkcjonariuszy	Zachęcenie emigrantów do powrotu do kraju	Waga	Liczba interakcji	Iloczyn wag i interakcji	Ranga	
	Brak akceptacji społecznej	1	1	0	0	0,30	2	0,60	2	
	Niski poziom świadomości społeczeństwa	1	0	1	0	0,25	2	0,50	3	
	Skutki COVID-19	1	1	0	0	0,15	2	0,30	4	
	Problemy z finansowaniem	1	1	0	1	0,30	3	0,90	1	
	Waga	0,35	0,25	0,25	0,15					
	Liczba interakcji	4	3	1	1					
	Iloczyn wag i interakcji	1,40	0,75	0,25	0,15					
	Ranga	1	2	3	4					
	Suma interakcji							18		
	Suma iloczynów								4,85	

Źródło: P. Wiśniewski, *Zintegrowany system...*, op. cit., s. 58

Tabela 5. Atrybut zagrożeń wzmacniający zidentyfikowane słabe strony

Słabe strony W Zagrożenia T	Zwiększone koszty działalności	Brak możliwości zaangażowania większej ilości personelu	Czas realizacji	Konieczne przeszkolenie personelu	Waga	Liczba interakcji	Iloczyn wag i interakcji	Ranga	
Brak akceptacji społecznej	0	1	0	0	0,30	1	0,30	2	
Niski poziom świadomości społeczeństwa	0	1	0	0	0,25	1	0,25	4	
Skutki COVID-19	1	0	1	1	0,15	3	0,45	3	
Problemy z finansowaniem	1	0	1	0	0,30	2	0,60	1	
Waga	0,30	0,25	0,25	0,20					
Liczba interakcji	2	2	3	1					
Iloczyn wag i interakcji	0,60	0,50	0,50	0,20					
Ranga	1	2	2	4					
Suma interakcji							14		
Suma iloczynów								3,40	

Źródło: P. Wiśniewski, *Zintegrowany system...*, op. cit., s. 58

Dzięki uzyskanym wynikom sum integracji oraz iloczynów, można określić, którą z czterech strategii należy przyjąć, by w jak najlepszy sposób zintegrować działanie podmiotów zaangażowanych w ochronę ludności w Polsce. W analizie TOWS można wyróżnić cztery podstawowe strategie – agresywną (maxi – maxi), konkurencyjną (mini – maxi), konserwatywną (maxi – mini) oraz defensywną (mini – mini). Różni je sposób, w jaki powinniśmy realizować nasze przedsięwzięcie. Czy powinniśmy pewnie i szybko rozpocząć działanie, czy raczej podejść do tego z dużą dozą

ostrożności. Otrzymane sumy zostały zestawione ze sobą w poniższej tabeli (tab. 6) przedstawiającej jednocześnie grupy czynników oraz potencjalne strategie.

Tabela 6. Wyniki analizy TOWS

	SILNE STRONY	SŁABE STRONY
<b>SZANSE</b>	<b>Strategia agresywna</b> (maxi-maxi) Liczba interakcji – 22/2 Suma iloczynów – 5,75	<b>Strategia konkurencyjna</b> (mini-maxi) Liczba interakcji – 18/2 Suma iloczynów – 4,70
<b>ZAGROŻENIA</b>	<b>Strategia konserwatywna</b> (maxi-mini) Liczba interakcji – 18/2 Suma iloczynów – 4,85	<b>Strategia defensywna</b> (mini-mini) Liczba interakcji – 14/2 Suma iloczynów – 3,40

Źródło: P. Wiśniewski, *Zintegrowany system...*, op. cit., s. 59

Z powyższej analizy wnika, iż należy zastosować tzw. strategię agresywną (maxi – maxi), jest to spowodowane przeważaniem silnych stron, a w otoczeniu znajduje się wiele możliwych do wykorzystania szans. Zastosowanie tejże strategii przy tworzeniu systemu ochrony ludności daje dużą szansę na silny i szybki rozwój tego przedsięwzięcia. Dzięki wdrożeniu nowoczesnych technologii, takich jak np. drony, zwiększone zostaną możliwości służb. Pozwoli to m.in. na odszukanie zaginionych osób, wykrycie przestępstw czy nawet dostarczenie niezbędnych przedmiotów w miejsca trudnodostępne. W obsłudze tych urządzeń odnajdują się bardzo dobrze osoby młode, często ukierunkowane na użytkowanie nowoczesnych technologii. Dofinansowania pozyskane z UE pozwolą na rozwój podmiotów zaangażowanych w bezpieczeństwo ludności w Polsce. Sfinansują nie tylko działania podmiotów, ale również kursy, szkolenia oraz studia. Jest to szansa dla młodych ludzi, bez zaplecza finansowego pozwalającego na rozwój w wybranym kierunku. Zastrzyk środków finansowych znacznie przyspieszyłby i ułatwiłby proces zwiększania poziomu bezpieczeństwa. Możliwość pozyskania środków na rozwój zachęciłyby również część emigrantów do powrotu do kraju. Pojawienie się specjalistów z polskich uczelni pozwoli systemowi bezpieczeństwa ludności w Polsce na stopniowe uniezależnienie się od zagranicznych specjalistów. Dzięki temu, korzystanie z usług zagranicznego personelu będzie możliwością, a nie koniecznością. Również powyższe poskutkuje zachęceniem do powrotu specjalistów, którzy wyemigrowali z kraju. Wstąpienie absolwentów szkół wyższych w struktury podmiotów



wchodzących w skład systemu bezpieczeństwa ludności w Polsce może skutkować zwiększeniem świadomości kadry. Świadomy oraz wykształcony personel będzie „zarażał” świadomością ludzi w swoim otoczeniu.

Migracja ludności ukraińskiej szczególnie widoczna jest w obliczu niedawnych wydarzeń, rozgrywających się w roku 2022 i bezapelacyjnie ma duży wpływ na poziom bezpieczeństwa w Polsce, zarówno w sposób pozytywny, jak i negatywny. W mojej ocenie jednakże, ma to na tyle pozytywny wpływ, że jest to wielka szansa dla zintegrowanego systemu bezpieczeństwa ludności w Polsce, dająca wielkie możliwości rozwoju. W wyniku migracji do Polski przyjechało wielu młodych, często wykształconych specjalistów, poszukujących pracy i bezpiecznego schronienia. Dzięki temu, otrzymaliśmy również możliwość pozyskania specjalistów, którzy w Polsce musieliby szkolić się długimi latami. Również ten czynnik będzie miał widoczny wpływ na decyzję emigrantów o powrocie do kraju i będzie to z pewnością wpływ pozytywny.

Oczekiwane efekty mają możliwość wstąpienia relatywnie szybko i mogą być bardziej efektowne niż przy zastosowaniu innej strategii. Wykorzystanie wszystkich szans oraz silnych stron będzie konieczne do uzyskania maksymalnego efektu, w postaci integracji wysiłków podmiotów zaangażowanych w proces zapewniania bezpieczeństwa ludności w Polsce. Jednakże nadal nie można bagatelizować słabych stron oraz zagrożeń, dążąc nieustannie do minimalizacji szans na ich wystąpienie oraz potencjalnych skutków, jakie mogłyby ze sobą nieść.

Wprowadzenie systemu należy potraktować zatem w sposób priorytetowy i kluczowy, ponieważ czym szybciej zintegrujemy działania podmiotów w przedstawiony sposób, tym szybciej zostaną osiągnięte zakładane efekty. Pomimo, iż efekty nie będą natychmiastowe, to będą miały pozytywny wpływ na bezpieczeństwo wprost proporcjonalnie do upływającego czasu, w jakim system będzie funkcjonował. Skutki zintegrowania wysiłków będą również widoczne w samodzielnym działaniu podmiotów.

## **Wnioski**

Wprowadzenie Systemu Bezpieczeństwa Ludności w Polsce, pozwoli na znaczne i skuteczne podniesienie poziomu bezpieczeństwa w naszym kraju. Integracja wysiłków wielu podmiotów pozwoli na zaoszczędzenie zarówno czasu, jak i pieniędzy koniecznych do osiągnięcia podobnych efektów osobno działających podmiotów. Jeśli w ogóle możliwe byłoby osiągnięcie takich efektów bez integracji wysiłków. Zintegrowanie sił umożliwi przełamanie barier prawnych i finansowych współpracujących podmiotów. Doprowadzi do „wyręczania” służb przez społeczeństwo, poprzez intuicyjne

i wyuczone działania samozachowawcze. Polepszeniu ulegnie również poczucie bezpieczeństwa w społeczeństwie, zaufanie obywateli do podmiotów i służb tworzących system, a także wizerunek Polski jako bezpiecznego kraju, dzięki czemu Polska stanie się bardziej atrakcyjnym miejscem do życia dla emigrantów i imigrantów, zwłaszcza tych mogących mieć istotny wpływ na bezpieczeństwo w przyszłości, np. lekarzy, pielęgniarek, informatyków.

Warto również pamiętać ważną zasadę, którą powinni kierować się koordynatorzy systemu, a mianowicie – świadome społeczeństwo to bezpieczne społeczeństwo. Brak świadomości wśród społeczeństwa będzie wpływał negatywnie na działania wszelkich podmiotów zaangażowanych w ochronę ludności w kraju. Nawet najlepiej funkcjonujący system nie może działać poprawnie bez świadomego i odpowiedzialnego społeczeństwa. Raz wpojona świadomość będzie przekazywana „z pokolenia na pokolenie”, gdy rodzice będą ją wyrabiać w swoich dzieciach od najmłodszych lat.

#### **Bibliografia**

1. Porozumienie Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Komendanta Głównego Policji z dnia 21 czerwca 2017 r. *o współdziałaniu Żandarmerii Wojskowej i Policji*, dostępny na <https://policja.pl/pol/kgp/biuro-kryminalne/dokumenty/zagadnienia-procesu-kar/wspolpraca-z-zandarmeri/100449,Wspolpraca-z-Zandarmeria-Wojskowa.html>, dostęp 3.04.2022 r.
2. Szmitkowski P., *System ochrony ludności w Polsce – historia i współczesność*. Siedlce 2012.
3. Wiśniewski P., *Zintegrowany system ochrony ludności w Polsce*, praca dyplomowa magisterska. Wydział Nauk Społecznych PWSZ w Nysie, Nysa 2022.
4. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. *o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa* (Dz.U. 2018 poz. 1560).
5. Zarządzenie nr 180 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. *w sprawie użycia żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy Policji* (M.P. 2020 poz. 1003).
6. *Vademecum Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W poszukiwaniu tożsamości determinantów bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. M.Z. Kulisz. Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie, Nysa 2020.

## TASKS AND SYSTEM INTRODUCTION STRATEGY PROTECTION OF THE POPULATION IN POLAND

### Abstract

The article presents how to create a civil protection system in Poland based on educational and information activities using both state and civil entities for its activities. What can the structure of this system look like in Poland and its exemplary applicable tasks in the initial phases of the system functioning. It will also present the strategy to be adopted when creating this system, based on a thorough TOWS analysis, in which the dominance of strengths and opportunities allowed for the emergence of an aggressive strategy as the key to success.

### Key words

system, security, civil protection, strategy, TOWS, education



### mgr Piotr WIŚNIEWSKI

Jest absolwentem studiów I oraz II stopnia Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*. W 2022 roku ukończył również studia podyplomowe na kierunku *cyberbezpieczeństwo*.

Od 2017 roku pełni zawodową służbę wojskową. W przyszłości planuje dalszy rozwój osobisty i zawodowy w zakresie bezpieczeństwa, cyberbezpieczeństwa oraz ochrony danych. W wolnym czasie interesuje się sportem, militariami oraz informatyką.

## ZWALCZANIE ZJAWISKA PRZESTĘPCZOŚCI POWROTNEJ

### Streszczenie

Przestępczość powrotna jest zjawiskiem znacznych rozmiarów i aby skutecznie ją zwalczać należy przyjrzeć się dwóm procesom: resocjalizacji i readaptacji społecznej. Dlaczego? Na nic się zdadzą próby zwalczania, jeśli nie zaczniemy od podstaw. Nie chodzi o walkę z samą recydywą, ale o zapobieganie powrotnej przestępczości. Chcąc dowiedzieć się jak najwięcej, przeprowadziłam analizę literatury oraz wywiady z ekspertami, tj. byłym dyrektorem więzienia, kuratorem sądowym, a nawet byłym osadzoną. Badania te pozwoliły mi pogłębić temat i wysunąć propozycję zmian, aby system penitencjarny i kuratorski był skuteczniejszy w zwalczaniu recydywy.

### Słowa kluczowe

resocjalizacja, readaptacja społeczna, przestępczość powrotna

### Wstęp

Od wieków ludzkość miała skłonności do działań przestępczych. Przyczyną tego były okoliczności – od skrajnych sytuacji, takich jak bieda, uzależnienie, do chęci sprawdzenia się, poczucia adrenaliny, zrobienia czegoś innego, gdy wszystko już znane. Jednak popełnianie tych czynów jednorazowo to nie to samo, co ich wielokrotność. Przestępczość jednorazowa różni się i to bardzo od tej powrotnej.

Recydywa jest to ponowne popełnienie czynu zabronionego przez osobę uprzednio karaną. Zwalczanie jej nie jest zadaniem łatwym i przyjemnym, gdyż trzeba sięgnąć do podstaw, tj. do procesu resocjalizacji, która odbywa się w jednostkach penitencjarnych (jak również w ośrodkach dla nieletnich), a następnie readaptacji społecznej, odbywającej się na wolności. O tym, że oba procesy nie są skuteczne świadczy fakt, że tylko połowa skazanych po wyjściu z więzienia nie wraca do niego ponownie. Aby lepiej zobrazować wcześniejsze stwierdzenie, posłużę się tutaj przykładem. Zakład Karny w Nysie dysponuje 751 miejscami dla mężczyzn skazanych po raz pierwszy<sup>1</sup>. Połowa z 751 wynosi 375. Tak więc 375 osób ponownie wróci do przestępczości.

---

<sup>1</sup> <https://www.sw.gov.pl/strona/opis-zaklad-karny-w-nysie>, dostęp 12.05.2022 r.

Liczba ta jest ogromna i napawa przerażeniem. Zjawisko zależności pomiędzy działaniami resocjalizacyjnymi a powracaniem skazanych na łono społeczeństwa zawsze mnie pasjonowało. Studiując w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Nysie na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne, postanowiłam w ramach pracy dyplomowej zbadać głębiej tą zależność<sup>2</sup>. Powyższa problematyka okazała się na tyle złożona, a jednocześnie ciekawa, że czując niedosyt po napisaniu pracy, postanowiłam kontynuować badania w tej kwestii. Stąd, głównym celem tego artykułu było poznanie oddziaływania resocjalizacji i readaptacji społecznej na zwalczanie zjawiska przestępczości powrotnej. Cel ten osiągnęłam przy wykorzystaniu metody analizy literatury, metody sondażu diagnostycznego zrealizowanego techniką wywiadu oraz metody wnioskowania.

### Istota resocjalizacji

Przytoczę tutaj dwie definicje, które według mnie najlepiej oddają czym owa resocjalizacja jest. Marian Kalinowski uznał, że jest ona wariantem działalności skupionej na kształceniu osobowości, aby jednostka niedostosowana do norm życia społecznego stała się gotowa na wejście do społeczności, aby mogła stać się indywidualna, zaangażowana, dopasowana<sup>3</sup>. Niezżyjący już Czesław Czapowa uważał, że resocjalizacja jest procesem przeciwnym do socjalizacji, i są to „procesy przyswajania różnorodnych wzorów kulturowych i społecznych, wartości docierających i oddziaływujących na człowieka”<sup>4</sup>. Jednakże wartości te zależą od rozwoju człowieka i od jego otoczenia.

Aktem prawnym definiującym proces resocjalizacji jest Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie sposobów prowadzenia oddziaływań penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych<sup>5</sup>. Według tego dokumentu, oddziaływanie penitencjarne to metody mające za zadanie wywołać chęć współpracy osadzonego z funkcjonariuszami, w celu budowania jego poprawnych postaw społecznych. Dobierane są one indywidualnie do jednostki oraz do grupy osadzonych. Zakres działania zależy od systemu wykonywania kary pozbawienia wolności oraz od rodzaju i typu zakładu. Wyróżnia się cztery systemy: zwykły, programo-

<sup>2</sup> M. Trzaska, *Resocjalizacja i readaptacja społeczna a zjawisko przestępczości powrotnej*, praca dyplomowa licencjacka. Wydział Nauk Społecznych Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie, Nysa 2022.

<sup>3</sup> M. Kuć, *Prawne podstawy resocjalizacji*. C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 5.

<sup>4</sup> Tamże, s. 13.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie sposobów prowadzenia oddziaływań penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych (Dz.U. 2002 nr 58 poz. 537).

wego oddziaływania, terapeutyczny ze skierowaniem do oddziału terapeutycznego oraz terapeutyczny prowadzony poza oddziałem terapeutycznym<sup>6</sup>.

Realizując metody więzienne, buduje się właściwe relacje między skazanymi oraz między więźniami a wychowawcami i pracownikami. Poznaje się i kształci środowisko kryminalistów, stosownie do ich właściwości psychofizycznych dobiera się środki i metody oddziaływania. Wśród tych metod można znaleźć organizowanie grup wychowawczych oraz zajęć, zachęcanie do kontaktów z rodziną i przyjaciółmi, łagodzenie wrogości w środowisku skazanych oraz kształtowanie poczucia odpowiedzialności, równowagi i dyscypliny.

W zakładach karnych przeprowadza się badania osobopoznawcze oraz, jeśli są potrzebne, badania psychologiczne. Celem badań jest ustalenie stosunku skazanych do popełnionego przestępstwa, przyczyn i przebiegu wykołajenia społecznego. W badaniach tych, skazanych poddaje się analizie. Wcześniej należy opracować diagnozę, która musi zawierać: opis i wyjaśnienia przyczyn łamania norm prawnych bądź niedostosowania społecznego, opis, w jaki sposób skazany radzi sobie w kontaktach społecznych oraz opis jego problemów. Następnie można zacząć pisać indywidualny program oddziaływania, a w nim uwzględnić: zakres i cele oddziaływań (np. podjęcie nauki), termin realizacji, kryteria wywiązywania się skazanego z zadań (np. uzyskanie dyplomu ukończenia szkoły). Program należy aktualizować oraz stworzyć niezwłocznie, w ciągu 30 dni od osadzenia przestępcy. W polskich więzieniach sporządza się także prognozę kryminologiczno-społeczną dla skazanego, który przebywa poza zakładem oraz dla więźnia, który ma możliwość skorzystania z warunkowego przedterminowego zwolnienia lub złożył wniosek o udzielenie przerwy w realizowaniu kary pozbawienia wolności. Prognoza jest pisemnym uzasadnieniem tezy, że skazany będzie się dobrze sprawował poza więzieniem.

Resocjalizacji więziennej mają sprzyjać rodzaje oraz typy zakładów karnych, aby uniknąć demoralizacji wśród współwięźniów. Osadzeni są podzieleni na: młodocianych (osoby poniżej 21 roku życia), odbywających karę po raz pierwszy, recydywistów penitencjarnych (karani dwukrotnie bądź więcej) oraz odbywających karę aresztu wojskowego. Istnieją również trzy typy zakładów karnych: zamknięty, półotwarty, otwarty. Różnią się one stopniem zabezpieczenia, odizolowania, zadaniami i uprawnieniami co do poruszania się w i poza zakładem. Można powiedzieć, że w więzieniu typu zamkniętym przebywają „najgorsi” skazani, np. na 25 lat pozbawienia wolności bądź dożywocie. W typie półotwartym przebywają kobiety, skazani w systemie programowego oddziaływania, skazani za nieumyślne przestęp-

---

<sup>6</sup> Tamże.

stwa, mający zastępczą karę pozbawienia wolności. W typie otwartym są skazani na areszt wojskowy, za przestępstwa nieumyślne, zastępczą karę pozbawienia wolności, areszt lub osadzeni, którzy awansowali z innych typów zakładu.

Celem resocjalizacji jest osiągnięcie takiego stanu więźnia, aby po opuszczeniu zakładu karnego mógł postępować bez naruszania norm prawnych i moralnych<sup>7</sup>. Służba więzienna, chcąc osiągnąć ten cel, opracowała programy dla sprawców przemocy w rodzinie, edukację skazanych, program „Praca dla więźniów”, zajęcia kulturalno-oświatowe oraz sportowe.

W teorii, na papierze proces resocjalizacji wydaje się całkiem prosty. Rzeczywistość zakładów karnych możemy poznać z perspektywy byłego osadzonego oraz byłego dyrektora więzienia<sup>8</sup>.

W więzieniu typu półotwartego były osadzony spędził 17 miesięcy, a 13 zostało zawieszono warunkowo, dodatkowo sąd przydzielił mu kuratora na 2,5 roku za przestępstwo związane z substancjami odurzającymi. Pozytywnie wyrażał się o wychowawcy oraz o innych funkcjonariuszach. Osadzony nie pobierał nauki ani nie pracował ze względu na stan zdrowia. Jednakże uczestniczył w programach przeciwko narkomanii oraz instruujących jak poszukiwać pracy po wyjściu na wolność. Program przeciwko narkomani musiał wykonać, ponieważ bez uczestnictwa w nim nie mógłby starać się o warunkowe wyjście. Osadzeni nie buntują się przeciwko udziałowi w terapiach czy projektach, ponieważ poprzez uczestnictwo w nich więźniowie liczą, na możliwość szybszego opuszczenia zakładu karnego, dzięki warunkowemu zawieszeniu wykonywania kary. Według byłego skazanego, więźniowie uczestniczyli w nich „żeby było zaliczone”. Myśleli tak zwłaszcza ci, którzy mieli mniejsze wyroki. Dodatkowo trudno stwierdzić, czy te programy rzeczywiście coś zmieniły w osadzonych. Osoby z dłuższymi wyrokami chętnie pobierały nauki, jednak zdarzały się sytuacje, w których to jeden bądź dwóch osadzonych robili zadania za wszystkich.

Na pytanie, czy programy resocjalizacyjne są skuteczne, rozmówca wprost powiedział, że nie. Według niego dochodzi raczej do pogorszenia faktycznego stanu. Więźniowie są mieszeni w celach. Były osadzony jako współwięźniów miał „dożywotki” czy członków grup przestępczych. Cele są dwu-, trzy- czteroosobowe lub liczą nawet powyżej 10 osadzonych, tzw. stodoły. Funkcjonariusze wobec rozmówcy zachowywali się odpowiednio,

<sup>7</sup> A. Kojadyńska, J. Gałędek, *Resocjalizacja osadzonych przebywających w zakładzie karnym*. „Kortowski Przegląd Prawniczy”, s. 87.

<sup>8</sup> Badania sondażu diagnostycznego zrealizowane techniką wywiadu przeprowadzone zostały w 2022 r. na potrzeby pracy dyplomowej licencjackiej: M. Trzaska, *Resocjalizacja i readaptacja społeczna a zjawisko przestępczości powrotnej*, op. cit.

choć słyszał złe opinie na temat niektórych, np. oddziałowych. Wg skazanego w więzieniu nie można mówić o żadnej resocjalizacji, panują bardzo złe warunki, jedzenie jest tragiczne, praktycznie nie ma opieki medycznej, bez pomocy rodziny jest ciężko, więźniowie za pracę dostają marne grosze, ponieważ większość wypłaty idzie na utrzymanie więzienia. Najgorzej jest z higieną, ciepła woda w kranach tylko dwa razy na dzień po dwie godziny, również tylko dwa razy w tygodniu istnieje możliwość wzięcia prysznica, sześć tygodni trzeba się myć pod celą, przysługują dwie miski na jedną celę, które trzeba wyparzać, więźniowie mają ograniczoną ilość odzieży. Bez pomocy z zewnątrz byłoby bardzo ciężko przetrwać w zakładzie karnym. Były osadzony po wyjściu z zakładu czuł się jeszcze gorzej, gdyż przebywając w nim musiał „stać się jeszcze twardszy niż był”, trzeba było uważać z kim się zadaje, wychodząc na wolność czuł się nie zresocjalizowany, a zdemoralizowany.

Były dyrektor zakładu karnego podzielił się wiedzą, jaką zgromadził podczas 32 lat służby. Rola w resocjalizacji byłego dyrektora była różna, w zależności od ówczesnie zajmowanego stanowiska. Jako wychowawca przeprowadzał wywiady, opracowywał diagnozy społeczne i penitencjarne, indywidualne programy oddziaływań resocjalizacyjnych, prognozy penitencjarne i kryminologiczne, jego rolą było opiniowanie oraz opiekowanie się skazanym, by przestrzegali przepisów obowiązujących w zakładzie. Jako zastępca dyrektora i dyrektor był członkiem Komisji Penitencjarnej, z czym wiązał się czynny udział w jej posiedzeniach, która podejmowała decyzje i opinie o skazanych. Więźniowie mogli otrzymywać nagrody bądź kary dyscyplinarne. Do grupy więźniów, wobec których resocjalizacja jest utrudniona należą recydywiści, zaburzeni psychicznie oraz ci, którzy nie mają wsparcia od rodzin czy osób bliskich.

W więzieniu prowadzone są oddziaływania resocjalizacyjne poprzez zatrudnienie, nauczanie, zajęcia kulturalno-oświatowe i sportowe oraz programy resocjalizacyjne. Więźniowie pracują odpłatnie lub nieodpłatnie. Odpłatnie pracują w halach produkcyjnych oraz poza zakładem, pracują również na terenie więzienia przy pracach porządkowo-gospodarczych. Zajęcia kulturalno-oświatowe realizowane są na świetlicach oddziałowych i świetlicy centralnej – są to gry stolikowe lub kółka zainteresowań, tj. plastyczne, muzyczne, poetyckie, szachowe. Zajęcia sportowe rozgrywane są na hali sportowej, świetlicy centralnej, boisku do gry w piłkę nożną. Wśród programów resocjalizacyjnych znajdują się takie jak: ART. – trening zastępowania agresji dla osadzonych, którzy dokonali przestępstw z użyciem przemocy; program DULUT dla sprawców przemocy domowej; programy dla osadzonych uzależnionych od alkoholu i narkotyków; dla młodocianych,



by zwiększyć ich kompetencje społeczne; KU WOLNOŚCI dla skazanych wychodzących z więzienia, aby zwiększyć ich wiedzę o rynku pracy i readaptacji społecznej. Prowadzone są również różnego rodzaju programy edukacyjne z ekologii, aktywności sportowej czy społecznej.

W przypadku procesu resocjalizacji można mówić o czynnikach ułatwiających lub utrudniających. Do pierwszej grupy należą: bogata oferta edukacyjna, oferowana pomoc społeczna w readaptacji osadzonych na wolności. Do czynników utrudniających należy np. zbyt duża ilość osadzonych przypadająca na wychowawcę i psychologa. Aktualnie na jednego wychowawcę przypada 40 skazanych, a na psychologa aż 200. Również zbyt duża jest ilość osób na celę mieszkalną, średnia wynosi 4-8 osadzonych. Większość osadzonych bierze udział w procesie resocjalizacji, gdyż wie, że bez tego nie mogą liczyć na warunkowe przedterminowe zwolnienie.

Wyżej opisane oddziaływania penitencjarne mają na celu przeciwdziałanie popełnianiu kolejnych przestępstw. Po wyjściu z więzienia osadzony może liczyć na pomoc postpenitencjarną. Pomoc ta polega na znalezieniu mieszkania bądź pracy, nawiązaniu współpracy z ośrodkami udzielającymi wsparcia dla byłych więźniów. Może to być również pomoc materialna i rzeczowa oraz zaangażowanie kuratora.

### **Definicja oraz proces readaptacji społecznej**

Proces readaptacji społecznej odbywa się w warunkach wolnościowych po wyjściu z zakładu karnego. Sądzę, że jest ona kontynuacją resocjalizacji prowadzonej w izolacji więziennej.

Readaptacja społeczna to powtórna asymilacja człowieka do aktywnego, indywidualnego i niezależnego życia. Jednostka ta będzie mogła w pełni wykonywać role społeczne, które wiążą się z życiem. „U jednostki, która poddała się procesowi społecznej readaptacji, musiał nastąpić proces ponownego uczenia się, identyfikacji i internalizacji społecznie akceptowanych ról, co w konsekwencji spowodowało też, że została ona włączona w zupełnie nowe struktury i stosunki społeczne.”<sup>9</sup>

Readaptacja jest to dopasowanie się jednostki na nowo do energicznego i usamodzielnionego życia na łonie społeczeństwa i w pracy. To również ponowna budowa i stabilizacja swoich kompetencji społecznych. To poprawne funkcjonowanie w pracy i życiu. Readaptacja społeczna zachodzi również wtedy, kiedy jednostka powraca do wcześniejszego życia po okresie izolacji<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Ośrodki Readaptacji Społecznej – Sądecki Ośrodek Interwencji Kryzysowej (soik.pl).

<sup>10</sup> Tamże.

Przygotowanie skazanego do wyjścia z zakładu karnego odbywa się na co najmniej pół roku przed warunkowym zwolnieniem lub zakończeniem wykonywania kary. Natomiast bezpośrednio przed opuszczeniem zakładu karnego skazanemu należy udzielić odpowiednich informacji. Wskazać adresy wszelkich instytucji i organizacji społecznych, które udzielają pomocy materialnej, medycznej czy prawnej, w poszukiwaniach pracy oraz miejsca zamieszkania. W momencie, kiedy skazany opuści więzienie pojawia się kurator sądowy. Ma on za zadanie nawiązać kontakt ze skazanym, zapoznać się z jego dokumentami, opracować plan wolnościowy czy przygotować rodzinę do powrotu osadzonego<sup>11</sup>. Podczas pierwszego spotkania kurator przedstawia skazanemu jego obowiązki i uprawnienia na okres próby oraz omawia sposoby i terminy realizacji powyższych zadań. Następnie sporządza sprawozdanie z objęcia dozoru. W powyższym dokumencie znajdują się m.in. diagnoza środowiskowa, informacja o uprzedniej karalności podopiecznego, zamierzenia readaptacyjne, tj. plan pracy ze skazanym, metody prowadzenia dozoru, kontroli, a także możliwości ich realizacji i przeszkody, które utrudniają tę realizację. Kurator ocenia czy istnieje potrzeba nałożenia przez sąd obowiązków stosownych do sytuacji materialnej, rodzinnej, zdrowotnej osadzonego. Może złożyć we wniosku propozycję o ustanowienie, rozszerzenie, zmianę bądź zwolnienie od wykonywania konkretnego obowiązku. Kurator zawodowy wskazuje podmiot wykonywujący działalność leczniczą w zakresie terapii uzależnień, terapii, oddziaływania korekcyjno-edukacyjne oraz typ programu oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych<sup>12</sup>.

Jeżeli dozór jest sprawowany nad sprawcą przestępstwa popełnionego w stanie ograniczonej działalności lub w związku z uzależnieniem od alkoholu, środka odurzającego lub innego środka działającego podobnie i kurator będzie miał wątpliwości, czy rzeczywiście skazany nie pije alkoholu lub nie zażywa środków odurzających może poddać go badaniom na obecność tychże substancji. W sytuacji, gdy dozór jest prowadzony wobec sprawcy przemocy w rodzinie kurator może nałożyć dodatkowe obowiązki, jak płacenie na utrzymanie wskazanej osoby czy wstrzymanie się od kontaktów z osobami pokrzywdzonymi<sup>13</sup>.

Skazany oddany pod dozór kuratora sądowego jest zobowiązany przestrzegać obowiązków związanych z dozorem. Najpóźniej do 7 dni od informacji o poddaniu go pod dozór, osadzony musi stawić się u kuratora. Na-

---

<sup>11</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie sposobu i trybu wykonywania czynności przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych (Dz.U. 2016 poz. 969).

<sup>12</sup> Tamże.

<sup>13</sup> Tamże.

stępnie musi stawiać się na każde wezwanie sądu bądź kuratora, udzielać wyjaśnień co do przebiegu dozoru, wykonywania obowiązków. Dozorowany bez zgody sądu nie może zmienić miejsca zamieszkania. Ma obowiązek umożliwienia kuratorowi wejścia do mieszkania oraz informowania go o zmianie miejsca pracy<sup>14</sup>.

Proces readaptacji społecznej może odbywać się poprzez dozór elektroniczny. Jest to kontrola zachowania skazanego przy użyciu środków technicznych. System dozoru elektronicznego to metody postępowania i środki techniczne służące do wykonywania tego dozoru. W systemie tym można wyróżnić trzy rodzaje dozorów: dozór stacjonarny, mobilny, zbliżeniowy. Dozór stacjonarny ma miejsce, gdy skazany przebywa w określonych dniach i tygodniach na terenie wskazanym przez sąd. Dozór mobilny to aktualne miejsce skazanego. Dozór zbliżeniowy jest to zachowanie określonej minimalnej odległości od osoby wskazanej przez sąd<sup>15</sup>. W tego rodzaju dozorze, to skazany musi być zorientowany i powinien zwracać uwagę na technologię. Dlatego podczas uruchomienia środków technicznych kurator musi poinformować skazanego, jak one działają oraz jak się zachować w sytuacji zakłóceń urządzenia.

Kurator przy wykonywaniu swoich czynności może zażądać pomocy Policji. W sytuacji, gdy skazany ma zakaz zbliżania się do określonej osoby, kurator, po wystąpieniu tej osoby z wnioskiem o wyposażenie jej w odpowiednie narzędzie (rejestrator przenośny albo stacjonarny), nawiązuje z nią kontakt i ustala sposób powiadomienia o naruszeniu przez skazanego zakazu zbliżania się. W przypadku, gdy osadzony ma zarządzonego środek karny w postaci zakazu wstępu na imprezę masową podmiot prowadzący centralę monitorowania informuje skazanego o terminach masowych imprez, w czasie których ma obowiązek przebywać w miejscu stałego pobytu lub w innym wyznaczonym miejscu<sup>16</sup>.

### **Pomoc postpenitencjarna**

Przygotowanie skazanego do ponownego życia w społeczeństwie musi być połączone z opieką społeczną. Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (w skrócie nazywanym Funduszem Sprawiedliwości) powstał, aby udzielać pomocy osobom oraz ich rodzinom pokrzywdzonym przestępstwem, osobom pozbawionym wolności, zwalniam

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny wykonawczy* (Dz.U. 1997 nr 90 poz. 557).

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 października 2016 r. w sprawie sposobu oraz szczegółowych warunków wykonywania kar, środków karnych i środków zabezpieczających w systemie dozoru elektronicznego (Dz.U. 2016 poz. 1698).

nym z zakładów karnych czy aresztów śledczych oraz członkom ich rodzin. W jego ramach udzielana jest pomoc rzeczowa, wśród której można wyróżnić żywność bądź bony żywnościowe, odzież, obuwie, leki. Może to być również pomoc poprzez aktywizację zawodową, szkolenia i kursy czy czasowe opłacenie zakwaterowania. Pomocy udziela się tylko przez okres potrzebny dla zrealizowania jej celów, nie może on przekroczyć 3 miesięcy od chwili opuszczenia więzienia. W wyjątkowych przypadkach (np. choroba lub czasowa niezdolność do pracy) może być przedłużony do 6 miesięcy<sup>17</sup>.

Skazany, po wyjściu z więzienia, jest informowany, gdzie może się zgłosić po dodatkową pomoc i aby móc ją otrzymać musi zgłosić się do właściwego Ośrodka Pomocy Społecznej. Pracownik socjalny, by móc wydać decyzję o jej przydzieleniu, musi przeprowadzić wywiad środowiskowy (m.in. odwiedza zainteresowanego, ustala jego sytuację rodzinną i materialną). Istnieją trzy formy pomocy finansowej: zasiłek stały, okresowy i celowy. Inne formy pomocy to poradnictwo specjalistyczne: prawne, psychologiczne i rodzinne, a także schronienie, posiłek, ubranie, a osoba samotna może otrzymać pomoc w formie usług opiekuńczych<sup>18</sup>.

### **Perspektywa kuratora sądowego**

Poniższy fragment artykułu oparty jest na wynikach przeprowadzonego badania sondażu diagnostycznego techniką wywiadu z kuratorem. Pani kurator może poszczycić się 18-letnim doświadczeniem, a w swojej pracy ma wiele powodów do zadowolenia. Przykładem może być sytuacja, gdy skazany był uzależniony np. od alkoholu czy innych używek, a pod wpływem motywacji rozpoczął leczenie odwykowe i przestał pić czy zażywać narkotyki.

Przygotowanie osadzonego do opuszczenia zakładu odbywa się poprzez różne programy. Najistotniejsze z nich to: programy całych cykli terapii odwykowych, przeciwdziałania przemocy w rodzinie i tzw. „przygotowanie do życia na wolności”. Odbywają się one poprzez ustalenie, np. gdzie osadzony mieszka, gdzie będzie mógł podjąć pracę, jakie ma zobowiązania. Także przez podanie szczegółowych informacji, gdzie i w jakim zakresie będzie mógł ubiegać się o wsparcie i pomoc po wyjściu z więzienia.

Jeśli chodzi o proces readaptacji, to polega on głównie na motywowaniu i kontrolowaniu zachowania skazanego, rozmów informacyjnych z jego rodziną, przyjaciółmi, ze specjalnym uwzględnieniem obowiązków do bieżącej realizacji. Jest to wszelka pomoc np. w uzyskaniu lokum dla podopiecznego, wymiana informacji między pomocowymi podmiotami, m.in.

---

<sup>17</sup> Ulotka „Pomoc postpenitencjarna 2015”.pdf (brpo.gov.pl).

<sup>18</sup> Tamże.

komisariatami Policji, Ośrodkami Pomocy Społecznej czy poradniami leczenia uzależnień na terenie Polski.

Istnieje wiele czynników, które ułatwiają readaptację społeczną, a są to: wsparcie rodziny, osób najbliższych, mądre środowisko, tj. potrafiące właściwie ocenić zachowanie skazanego, możliwość zarobkowania, uznanie swoich uzależnień czy podjęcie odpowiedniej terapii. Natomiast zaprzeczanie swoim problemom, przeświadczenie o niewinności oraz zaburzenia skazanych należą do czynników utrudniających readaptację.

Skazany ubiegający się o dozór elektroniczny (tzw. SDE) musi spełnić określone wymagania. Po pierwsze, kara orzeczona przez sąd nie może przekraczać 12 miesięcy. Wszyscy dorośli domownicy muszą wyrazić zgodę na zainstalowanie w mieszkaniu urządzenia monitorującego. Ważne też jest to, czy skazany nie znęcał się nad rodziną albo jest uzależniony. Wymagana jest opinia kuratora, który w miejscu zamieszkania skazanego przeprowadza wywiad środowiskowy i przedkłada sądowi swoje uwagi na ten temat.

Pani kurator ciężko stwierdzić czy dozór elektroniczny jest skuteczniejszy pod względem powrotu osadzonego do społeczeństwa niż resocjalizacja w zakładzie karnym, gdyż dotyczy on tylko przestępstw zagrożonych karą do 12 miesięcy pozbawienia wolności, a więc tych lżejszych. Jednak z drugiej strony wydaje jej się, „że trudno mówić o skutecznej resocjalizacji osadzonego w zakładzie karnym. Raczej mówiłabym o konieczności «izolacji» skazanego od społeczeństwa”. Dozór elektroniczny ma cechy wolnościowe, gdyż skazany może pracować, przebywać z osobami bliskimi, uczestniczyć w życiu rodzinnym, a jednocześnie jest na bieżąco kontrolowany przez Służbę Więzienną i kuratora, który może podejmować szybkie decyzje, takie jak uchylenie odbywania kary pozbawienia wolności w tym systemie. Niemożliwym jest porównanie readaptacji skazanego w dozorze elektronicznym z takim, który ma warunkowe przedterminowe zwolnienie, ze względu na ciężar popełnionego czynu zabronionego oraz inny rodzaj skazanych (np. SDE nie będzie dotyczył osadzonego za znęcanie się nad rodziną, z którą wspólnie mieszka).

### **Przestępczość powrotna**

Sprawcę przestępstwa możemy nazywać recydywistą, czyli przestępcą powrotnym, gdy spełnia określone warunki. Po pierwsze, został uprzednio skazany za umyślne przestępstwo. Odbył karę co najmniej 6 miesięcy pozbawienia wolności. W ciągu 5 lat od pierwszego przestępstwa popełnił kolejne, które jest podobne do poprzedniego. Jeżeli mówimy o tzw. recydywie kwalifikowanej, sprawca musi odsiedzieć co najmniej rok i kolejne

przestępstwo należy do cięższego gatunku<sup>19</sup>. W przestępczości powrotnej możemy wyróżnić dwa rodzaje sprawców:

- recydywistę penitencjarnego – co najmniej drugi raz odbywa karę pozbawienia wolności;
- sprawcę wielokrotnie karanego – osoba karana jest co najmniej po raz czwarty, tak zwana multirecydywa.

Na możliwość warunkowego przedterminowego zwolnienia recydywista może liczyć po odbyciu 2/3 kary, natomiast recydywista wielokrotny musi odbyć przynajmniej 3/4 kary pozbawienia wolności<sup>20</sup>.

Obecnie w Polsce funkcjonują łącznie 102 zakłady karne, areszty śledcze i oddziały zewnętrzne. Zakładów karnych tylko dla recydywistów jest 11, natomiast liczba więzień dla nich połączona z aresztem śledczym wynosi 20<sup>21</sup>.

Z badań przeprowadzonych przez Marka Marczewskiego odnośnie recydywy w latach 2005-2017 wynika, iż kobiety stanowią niewielki odsetek wśród skazanych powtórnie. W roku 2005 aż 98,7% recydywy to mężczyźni, a tylko 1,3% kobiety. W 2010 r. procent mężczyzn wynosił 98,1, a kobiet 1,9. W 2017 r. – 97,6% do 2,4%. Z badań wynika również, że kobiety rzadziej niż mężczyźni powracają do przestępstw. Jeżeli chodzi o wiek recydywistów to około 70% to osoby w wieku 25 do 39 lat<sup>22</sup>.

### **Recydywa z perspektywy funkcjonariuszy Służby Więziennej**

Funkcjonariusze uczestniczący w badaniu sondażu diagnostycznego zrealizowanego techniką ankietowania posiadali wieloletnie doświadczenie zawodowe. Wszyscy pracują z recydywistami, choć mają również do czynienia z osobami karanymi po raz pierwszy. Co ciekawe, żaden z funkcjonariuszy nie określił skali powrotności do przestępstwa, gdyż nie prowadzą sami takich statystyk. Inaczej jest w przypadku wskazania przyczyn recydywy. Powtarzającymi się czynnikami, które wymieniali eksperci są: uzależnienie, bezdomność, bezrobocie. Wśród pozostałych powodów można wymienić: brak perspektyw, przebywanie w środowisku kryminogennym, brak wzorców prawidłowego funkcjonowania.

---

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca *Kodeks karny* (Dz.U.1997 nr 88 poz. 553).

<sup>20</sup> Tamże.

<sup>21</sup> Przeznaczenie aresztów śledczych i zakładów karnych – Służba Więzienna (sw.gov.pl).

<sup>22</sup> IWS\_Marczewski-M.\_Wymiar-kary-wobec-multirecydywisty-statystyczny-obraz-praktyki-sądowej.pdf, dostęp: 5.03.2022 r.

Do następnych czynników należą te, które sprzyjają przestępczości powrotnej. Wśród nich są: bezdomność, uzależnienia, środowisko zewnętrzne, przebywanie w środowisku osób wykluczonych społecznie, zaburzenia osobowości, środowisko przestępcze, w którym skazany przebywa na wolności.

Natomiast terapia, zmiana środowiska, pomoc społeczna i postpenitencjarna, abstynencja od używek, wsparcie bliskich, a także podjęcie zatrudnienia należą do czynników, które sprawiają, że sprawca nie wraca do działalności przestępczej.

Biorąc pod uwagę powyższe, trzeba sobie zadać następujące pytanie: jak przeciwdziałać przestępczości powrotnej?

Odpowiedź jest wielowarstwowa, gdyż należy stosować wszelkiego rodzaju terapie, np. dla uzależnionych od alkoholu bądź narkotyków, treningi zastępowania agresji dla sprawców przemocy w rodzinie czy przestępstw z użyciem przemocy, programy readaptacji społecznej, tj. uczącymi jak radzić sobie na wolności, by móc żyć zgodnie z prawem. Następnie naukę ponoszenia konsekwencji za swoje czyny, co może być długotrwałe i mozolne, gdyż sprawcy nie przyznają się do swoich czynów i uważają, że siedzą za nic.

Słowem wyjaśnienia: prizonizacja – to przystosowanie się do warunków, jakie panują w zakładzie karnym. Wpływ środowiska więziennego na recydywistę zależy od wymiaru kary, jaką otrzymał. Przy krótkim wyroku może nie mieć znaczenia, ale już przy wyrokach dłuższych, prizonizacja w pewien sposób może pomóc, ułatwić skazanemu przejść przez odsiadkę. Zakład karny, do którego trafi sprawca wielokrotny może być ten sam, w którym wcześniej odbywał karę, ale nie musi. Zależy to od kwalifikacji, jaką nada mu sąd penitencjarny, czy w danym zakładzie jest miejsce lub miejsce popełnienia przestępstwa.

Ostatnią kwestią, jaką tu poruszę jest fakt, że w polskim prawie nie ma dokumentów, które dotyczą tylko recydywistów penitencjarnych. Istnieją przepisy ogólne, które w swojej treści poświęcają temu zjawisku niewielki ułamek.

### **Usprawnienia systemu penitencjarnego**

Po zbadaniu, jak wygląda proces resocjalizacji sądzę, że w polskim systemie penitencjarnym muszą zajść zmiany. Moje propozycje są następujące:

- 1/ należy zredukować ilość skazanych na jednego funkcjonariusza, maksymalnie do 25-30 osadzonych na wychowawcę, 50 na psychologa,
- 2/ powinno się wybudować nowe zakłady karne,

- 3/ należy zredukować liczbę osadzonych w celi, jedna lub dwie osoby w jednej, maksymalnie trzy,
- 4/ należy zlikwidować cele wieloosobowe, tzw. „stodoły”,
- 5/ osadzeni z krótkimi wyrokami, którzy nie chcą brać udziału w oddziaływaniach resocjalizacyjnych, powinni zostać umieszczeni w sąsiadujących celach, aby wychowawcy mieli do nich szybszy dostęp. Następnie powinno się przygotować dla nich praktyczne zajęcia uczące, jak radzić sobie na wolności, np. jak szukać pracy bądź mieszkania, jak załatwić sprawę w urzędzie, banku czy chociażby jak napisać CV,
- 6/ należy zwiększyć liczbę oddziałów, a jednocześnie zmniejszyć ilość osadzonych odbywających tam wyroki, np. zamiast jednego oddziału ze 150 skazanymi dwa po 75 osób,
- 7/ powinno się stosować większą selekcję osadzonych w celach, aby skazany z krótkim wyrokiem nie odsiadywał go z dożywką, aby nie dochodziło do demoralizacji,
- 8/ należy stworzyć odrębne przepisy dla recydywistów penitencjarnych. Podzielić ich na sprawców dwu-, trzy-, czterokrotnych itd., dla recydywistów popełniających przestępstwa po raz trzeci i więcej powinien być brak możliwości na warunkowe przedterminowe zwolnienie, dla sprawców pięciokrotnych wymiar kary powinien być dożywociem,
- 9/ należy wyznaczyć stanowiska dla funkcjonariuszy, którzy będą zajmowali się statystykami więziennymi odnośnie co do skuteczności programów resocjalizacyjnych i terapii, np. czy skazani, którzy przeszli terapię antyalkoholową nie wrócili do nałogu, czy osadzeni nie wracają do więzień. Mogłoby to doprowadzić do analizy programów, które należy prowadzić dalej, a które zmienić czy zmodernizować,
- 10/ niezbędna jest większa kontrola nad pieniędzmi z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, aby uniknąć sytuacji z 2021 r. – kiedy to pieniądze z funduszu przeznaczono m.in. dla OSP na zakup samochodów gaśniczych.

### **Usprawnienia systemu kuratorskiego**

Uważam, że system kuratorski jest zbyt łagodny, wymaga ulepszeń, dlatego zmiany, jakie proponuję są następujące:

- 1/ aby skazany nie lekcewał wezwań kuratora oraz aby podnieść rygor proponuję podział okresu próby podobnie jak są typy więzienia: okres ciężki, pośredni i lekki. Czas trwania jednego okresu powinien trwać 1/3 całości. W okresie ciężkim proponuję m.in. częstsze kontakty



- z kuratorem, np. 3 razy w miesiącu, brak możliwości wyjechania z obszaru zamieszkania; jeśli skazany nadal ma problem z używkami bezwzględne skierowanie na terapię, zmianę środowiska. W okresie pośrednim proponuję 2 spotkania w miesiącu z kuratorem, więcej swobody. W trzecim okresie – lekkim – proponuję 1 spotkanie na miesiąc, przy czym należy uwzględnić możliwość kontaktowania się telefonicznie,
- 2/ wprowadzić kuratorom możliwość karania osadzonego w postaci nagan, aby powrót do więzienia nie był jedyną opcją rozwiązania ich nieposłuszeństwa, zbyt duża ilość (maks. 3) nagan powodowałaby powrót do zakładu karnego,
  - 3/ programy readaptacji społecznej tylko dla podopiecznych na wolności w okresie próby, prowadzone np. przez kuratora społecznego bądź pracownika społecznego. Mogłyby dotyczyć tematyki: jak ważna jest trzeźwość, znalezienie pracy czy poszukanie osobnego mieszkania niż z rodziną, wobec której osadzony stosował przemoc,
  - 4/ programy i terapie dla rodzin osadzonych, by pomóc w readaptacji społecznej ich bliskich. Jeżeli skazany był uzależniony, używał przemocy, kradł czy miał problem z agresją, aby rodzina mogła rozgraniczyć, czy jeszcze może mu pomóc, czy to już czas się od niego odizolować, aby bliscy nie ponosili za niego odpowiedzialności. Tego również nie robiłby kurator sądowy, tylko pracownik społeczny,
  - 5/ pomoc postpenitencjarna bardziej dostosowana, udzielana przez kuratora, szerszy wywiad, nt. potrzeb osadzonego, jeżeli materialne, to na co chce te pieniądze przeznaczyć,
  - 6/ dłuższa pomoc postpenitencjarna udzielana przez Ośrodki Pomocy Społecznej, kontrole pracownika społecznego w domu osadzonego, na co poszła przekazana pomoc,
  - 7/ aby zapobiec prizonizacji osadzonych, proponuję dłuższy czas przygotowania do wyjścia na wolność, okres ten dostosować do skazanych z długimi wyrokami, nawet do 2 lat, jeśli skazany przebywał w więzieniu ponad 15 lat,
  - 8/ zawiązanie przez Ośrodki Pomocy Społecznej organizacji społecznych, które działałyby na rzecz osadzonych, przeprowadzały spotkania z nimi, aby osadzony mógł na nowo poczuć się jak członek w społeczeństwie,
  - 9/ powołanie konkretnych osób do prowadzenia badań nad jakością, skutecznością udzielanej pomocy, wymiana tych informacji między różnymi sądami w Polsce.

## Wnioski

System penitencjarny oraz kuratorski wymaga zreformowania i zaangażowania wielu instytucji.

Przestępczość powrotna jest zjawiskiem złożonym, opierającym się na czynnikach, wobec których potrzeba dużo pracy i chęci, by móc je zmniejszyć bądź zlikwidować. Ogromnie ważną rolę pełni tu środowisko skazanego na wolności, a przede wszystkim czy jest miejsce, w które może wrócić.

Podczas zajęć z zakresu więziennictwa, kary pozbawienia wolności usłyszałam, że recydywiści są tym „najprzyjemniejszym” rodzajem osadzonych. Dlaczego? Ponieważ oni już wszystko wiedzą. Mają doświadczenie, co się będzie dziać, na jakie pytania odpowiadać, jak się zachowywać. Znają reguły funkcjonowania zakładu karnego. Niektórzy wracają jak do domu. A tak być nie powinno.

Moment wyjścia z więzienia, uważam za kluczowy, gdyż jest to miejsce, gdzie „spotykają się” razem działalność zakładu karnego, pomocy postpenitencjarnej oraz kuratora sądowego. To właśnie wtedy funkcjonariusze Służby Więziennej informują skazanego o możliwości pomocy w konkretnych organizacjach. To wtedy wkracza kurator by motywować, ale i pilnować podopiecznego. To wtedy jest udzielana pomoc postpenitencjarna.

Te trzy sprawnie funkcjonujące elementy są w stanie skutecznie zwalczać zjawisko przestępczości powrotnej.

## Bibliografia

### Literatura

1. Kojadyńska A., Gałędek J., *Resocjalizacja osadzonych przebywających w zakładzie karnym*. „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2/2017.
2. Kuć M., *Prawne podstawy resocjalizacji*. C.H. Beck, Warszawa 2013.
3. Trzaska M., *Resocjalizacja i readaptacja społeczna a zjawisko przestępczości powrotnej*, praca dyplomowa licencjacka. Wydział Nauk Społecznych Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie, Nysa 2022.

### Dokumenty normatywne i akty prawne

4. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 2002 r. *w sprawie sposobów prowadzenia oddziaływań penitencjarnych w zakładach karnych i aresztach śledczych* (Dz.U. 2002 nr 58 poz. 537).
5. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2016 r. *w sprawie sposobu i trybu wykonywania czynności przez kuratorów sądowych w sprawach karnych wykonawczych* (Dz.U. 2016 poz. 969).
6. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks Karny Wykonawczy* (Dz.U. 1997 nr 90 poz. 557).

7. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 października 2016 r. w sprawie sposobu oraz szczegółowych warunków wykonywania kar, środków karnych i środków zabezpieczających w systemie dozoru elektronicznego (Dz.U. 2016 poz. 1698).
8. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553).

#### Strony internetowe

9. <https://www.sw.gov.pl/strona/opis-zaklad-karny-w-nysie>, dostęp 12.05.2022 r.
10. Ośrodki Readaptacji Społecznej – Sądecki Ośrodek Interwencji Kryzysowej (soik.pl).
11. Ulotka „Pomoc postpenitencjarna 2015”.pdf (brpo.gov.pl).
12. Przeznaczenie aresztów śledczych i zakładów karnych - Służba Więzienna (sw.gov.pl).
13. IWS\_Marczewski-M.\_Wymiar-kary-wobec-multirecydywisty-statystyczny-obraz-praktyki-sądowej.pdf, dostęp: 5.03.2022 r.

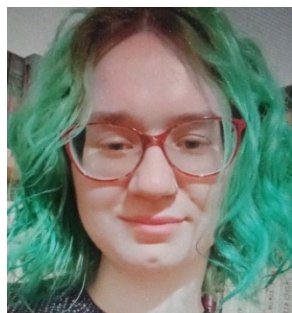
## COMBATING RECIDIVISM

### Abstract

Recidivism is a significant phenomenon and in order to combat it effectively, two processes need to be looked at: resocialization and reintegration. Why? Because it is no use trying to combat it without starting from the basics. It is not about fighting recidivism per se but preventing recidivism. In order to find out as much as possible, I carried out a literature analysis as well as interviews with experts such as a former director of a prison, a probation officer and a former inmate. This research allowed me to delve deeper into the topic and come up with suggestions for changes to make the penitentiary and probation system more effective in combating recidivism.

### Key words

resocialization, reintegration, recidivism



### lic. Maria TRZASKA

Absolwentka PWSZ w Nysie kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*. Studiowała dwie specjalizacje: *kryminologię i kryminalistykę* oraz *penitencjarystkę i readaptację społeczną*. Pasjonuje się historią Polski oraz świata, a także szeroko pojętą sztuką. W wolnych chwilach czyta książki.

## **MEDIA LOKALNE POWIATU NYSKIEGO W PROCESIE PRZECIWDZIAŁANIA PRZESTĘPCZOŚCI**

### **Streszczenie**

Artykuł porusza problematykę mediów lokalnych w procesie przeciwdziałania przestępczości, uwzględniając mechanizmy jej zapobiegania oraz ujawniania. Przedstawiono w nim kwestię funkcji mediów lokalnych, dokonując przy tym porównania podstawowych funkcji mediów ogólnokrajowych. Opiszano najpopularniejsze media lokalne działające w powiecie nyskim, a także przykłady serwisów informacyjnych prowadzone przez media powiatu nyskiego. Przybliżono działania mediów lokalnych w zapobieganiu i ujawnianiu przestępczości w powiecie nyskim. Ponadto, rozważania zostały wzbogacone o badania analizy skali przestępczości w miejscowości Nysa oraz przeprowadzone wywiady z funkcjonariuszem organów ścigania Komendy Powiatowej Policji w Nysie, a także z przedstawicielami mediów lokalnych w powiecie nyskim.

### **Słowa kluczowe**

bezpieczeństwo, przestępczość, mass media, media lokalne, środki masowego przekazu, rzecznik prasowy, funkcje mediów lokalnych, dziennikarz, technologia, przestępca, Policja, organy ścigania, portal informacyjny, media społecznościowe, doniesienia medialne, zapobieganie, ujawnianie

### **Wstęp**

Mass media od samego powstania postrzegane były za znaczący element w życiu każdego człowieka. Początkowo były to tylko drukowane gazety, których podstawowym celem była informacja. Z czasem media przybrały również inne formy, w dużym stopniu oddziałując na rozwój społeczeństwa. Współcześnie, znaczna część z nas, odbiera środki masowego przekazu jako rutynę, która wkroczyła w naszą sferę codzienności. Poprzez działania mediów, grono odbiorców ma możliwość poznania, a także poszerzenia wiedzy o zaistniałych zdarzeniach, które występują nie tylko na terenie Polski, ale również na całym świecie. Mass media definiowane są również jako źródło informacji, które poprzez dostępne komunikatory takie jak: prasa, radio, telewizja czy Internet, dają społeczeństwu możliwość dotarcia do jak największej ilości informacji.

Poruszając kwestię mediów lokalnych, należy zauważyć, iż jak sama nazwa wskazuje, są to środki masowego przekazu, które występują na określonym terenie. Możemy zdefiniować je również jako element mass mediów. Występują w formie papierowej, a także elektronicznej. Do pierwszej kategorii możemy zaliczyć prasę lokalną, natomiast do drugiej: radio lokalne, telewizję lokalną, a także wszelkie portale internetowe, które mają charakter lokalny. Warto zaznaczyć, że najstarszym środkiem komunikacyjnym występującym na obrębie lokalnym jest prasa, która powstała jako pierwsza. Przez ciągły rozwój środków masowego przekazu źródła drukowane, do których zaliczamy m.in. tygodniki, biuletyny czy kwartalniki lokalne, zostały zastąpione i przybrały formę elektroniczną, która jest wygodniejsza dla dzisiejszego społeczeństwa.

Drugim środkiem komunikacji jest radio lokalne, które w ostatnim czasie cieszy się ogromnym zainteresowaniem ze strony słuchaczy. Poprzez wielopłaszczyznową formę, odbiorcy mają możliwość dostępu do audycji, która dostarcza rozrywkę, ale również bieżące informacje lokalne.

Kolejnym środkiem masowego przekazu jest telewizja lokalna, która występuje pod nazwą telewizji kablowej. Dzięki jej specyfice, mieszkańcy danego regionu mają możliwość dostępu do programów informacyjnych, a także rozrywkowych<sup>1</sup>.

Ostatnim komunikatorem są portale internetowe, które uważane są za najpopularniejszy środek komunikacji lokalnej. Należy zauważyć, że współczesne społeczeństwo preferuje tę formę zdobywania wiedzy i komunikacji – przy pomocy dostępnych urządzeń elektronicznych.

Z powyższego porównania wynika, że funkcje mass mediów są bardziej rozbudowane i swoim zasięgiem docierają do większego grona odbiorców znajdujących się na całym terytorium kraju. Należy zauważyć, że podstawowe funkcje mass mediów wraz z ich rozwojem stają się coraz to doskonalsze.

Moje zainteresowania związane z mass mediami – ich wpływem na społeczeństwo, a także ich rolę w kształtowaniu poczucia bezpieczeństwa w świecie i walki z przestępczością – stały się przyczynkiem do głębszego zbadania zjawiska w procesie pisania pracy dyplomowej<sup>2</sup>. Zjawisko zależności pomiędzy mediami lokalnymi a zapobieganiem i ujawnianiem prze-

---

<sup>1</sup> S. Michalczyk, *Obszary badawcze w komunikowaniu lokalnym*, [w:] Pokorna-Ignatowisz K., Michalczyk S. (red. nauk.), *Media lokalne i dziennikarstwo*. Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010, s. 31-32.

<sup>2</sup> A. Kondracka, *Rola i znaczenie mediów lokalnych w zapobieganiu i ujawnianiu przestępczości na przykładzie powiatu nyskiego*, praca dyplomowa licencjacka. Wydział Nauk Społecznych, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie, Nysa 2022.

stępczości jest jednak na tyle interesujące, że czując niedosyt po napisaniu pracy dyplomowej, postanowiłam kontynuować badania w tym zakresie. Biorąc powyższe pod uwagę, celem tego artykułu było wyjaśnienie mechanizmu przyczyniania się mediów do zapobiegania i ujawniania przestępczości, zwłaszcza w wymiarze lokalnym. W procesie osiągnięcia tego celu wykorzystano następujące metody badawcze: metodę analizy literatury, metodę sondażu diagnostycznego zrealizowanego techniką wywiadu oraz metodę wnioskowania.

### Media lokalne w powiecie nyskim

Na wstępie warto w kilku zdaniach scharakteryzować powiat nyski. Jest on położony w południowo-zachodniej części województwa opolskiego, graniczy w niedalekim odcinku z Republiką Czeską. Powiat nyski składa się z dziewięciu gmin: Nysa, Otmuchów, Paczków, Korfantów, Kamienik, Skorcezyce, Pakosławice, Łambinowice oraz Głucholazy<sup>3</sup>. Zasadniczym elementem powiatu jest turystyka oraz walory przyrodnicze, które wciąż przyciągają ogromną liczbę turystów.

Tu warto podkreślić, że media lokalne w swojej różnorodności posiadają funkcje, które pokrywają się z podstawowymi funkcjami mediów ogólnokrajowych. Dokonując porównania należy wymienić następujące funkcje:

- **funkcja informacyjna** w mediach ogólnokrajowych polega na przekazywaniu społeczeństwu niezbędnych wiadomości, które dotyczą każdego zakątka kraju. Podobnie jest w mediach lokalnych. Za pośrednictwem tej funkcji dostarczane są informacje, które skupiają się przede wszystkim na obszarze lokalnym;
- **funkcja rozrywkowa**, która w obu przypadkach polega na przekazywaniu atrakcji społeczeństwu poprzez różnorodne programy, które mają na celu dostarczanie odbiorcom przede wszystkim chwili relaksu, a także odpoczynku. Biorąc pod uwagę media lokalne, wszelkie programy skupiają się na danym obszarze regionalnym, które są retransmitowane w telewizji kablowej o danej godzinie każdego dnia. Natomiast w przypadku mediów ogólnokrajowych transmitowane programy swoim zasięgiem obejmują płaszczyznę całego kraju;
- **funkcja opiniotwórcza** w kwestii mediów lokalnych polega przede wszystkim na kształtowaniu opinii wśród społeczeństwa, uwzględniając obszar danego regionu. Natomiast w przypadku mediów ogólnokrajowych odbiorcy mają dostęp do większej ilości informacji, nie skupiając się przy tym na obszarze lokalnym;

---

<sup>3</sup> <http://bip.spnysa.nv.pl/m,197,charakterystyka-powiatu.html>, dostęp 9.06.2022 r.

- **funkcja ogłoszeniowo-reklamowa** polega na nagłaśnianiu reklam, ale również informacji o zbliżających się wydarzeniach o charakterze rozrywkowym i kulturowym. W przypadku mediów lokalnych są to wszelkie atrakcje, które występują na wskazanym regionie. Podobnie jest w przypadku mediów ogólnokrajowych, gdzie nagłaśniane reklamy czy też rozrywki swoim zasięgiem obejmują nie tylko sferę lokalną, ale krajową;
- **funkcja kontrolna** jak sama nazwa wskazuje, polega na kontrolowaniu. W obu przypadkach dotyczy poczynań osób rządzących, które mają duże znaczenie dla państwa. Społeczeństwo, poprzez rzetelne informacje, które są dostarczane poprzez środki masowego przekazu, ma możliwość dowiedzenia się o wszelkich nieprawidłowościach, która są spowodowane naruszeniami działań osób publicznych.

Wracając do mediów lokalnych w powiecie nyskim, należy zaznaczyć, że jest ich bardzo wiele. Pełnią one wszystkie ww. podstawowe funkcje. Biorąc pod uwagę gminy należące do powiatu nyskiego, należy podkreślić dominację występujących oraz wciąż rozwijających się portali internetowych.

W tym miejscu warto przedstawić najpopularniejsze media lokalne, które swoim zasięgiem obejmują nie tylko gminy należące do powiatu nyskiego, ale również pobliskie miejscowości. Przykładami takich środków masowego przekazu mogą być:

- tygodnik, działający pod nazwą „Nowiny Nyskie”, który swoim zasięgiem obejmuje obszar miejski oraz regionalny. Pierwszy egzemplarz został wydany w 1947 roku. Możemy zauważyć w nim przewagę problematyki lokalnej, ale również ogólnospołecznej. Gazeta jest wydawana przez stowarzyszenie, które działa pod nazwą: Nyskie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne. „Nowiny Nyskie” prowadzą również serwis internetowy na którym możemy znaleźć artykuły dotyczące bieżących zdarzeń<sup>4</sup>.
- radio, działające pod nazwą „Nysa FM”, które powstało 6 grudnia 2012 roku. W nadawanych audycjach usłyszeć możemy programy, które obejmują powiat nyski, skupiające się na przekazie: informacyjnym, poradnikowym, a także sportowym. Główna działalność wspomnianego radia opiera się głównie na funkcjach informacyjno-muzycznych<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Nowiny\\_Nyskie](https://pl.wikipedia.org/wiki/Nowiny_Nyskie), dostęp 10.06.2022 r.

<sup>5</sup> <https://www.nysa.fm/index.php/home/o-nas>, dostęp 10.06.2022 r.

Wyżej wymienione media lokalne są rzetelne i dokładne w przekazywaniu niezbędnych informacji odbiorcom zamieszkującym powiat nyski. Czytelnicy mają możliwość zaopatrzenia się w papierową wersję prasy, zwaną również standardową, a także cyfrową, która umożliwia dostęp do informacji poprzez strony internetowe. W przypadku radia, słuchacze mają możliwość wglądu do audycji, które są również w formie on-line. Warto zaznaczyć, że dzięki temu, każdy odbiorca może w dowolnym miejscu oraz czasie pozyskać dostęp do wiadomości z zamieszkującego przez niego powiatu. Media lokalne nieustannie się rozwijają. Potwierdzeniem tego mogą być liczne portale internetowe, na których codziennie zamieszczane są wpisy na wybrane tematy. Wśród nich nie brakuje również szeregu informacji na temat przestępstw popełnianych w powiecie nyskim.

Pierwszym przykładem jest portal internetowy, który funkcjonuje w obrębie gminy Głucholazy: [glucholazyonline.com.pl](http://glucholazyonline.com.pl)<sup>6</sup>. Warto zauważyć, że strona internetowa podzielona jest na dwie odrębne części. W pierwszej, zaobserwować możemy aktualne informacje związane z wydarzeniami, które występują na terenie wspomnianej gminy. Z kolei w drugiej, czytelnicy mają możliwość zamieszczania własnych ogłoszeń. Ogromną zaletą owego serwisu jest aplikacja mobilna, która działa pod taką samą nazwą. Poza aktualnymi informacjami, użytkownicy mogą skorzystać z funkcji: prognozy pogody, a także rozkładu komunikacji.

Drugim przykładem jest strona internetowa [nysainfo.pl](http://nysainfo.pl)<sup>7</sup>, na której publikowane są bieżące informacje z miasta Nysa, a także z pobliskich miejscowości, które należą do powiatu. Portal podzielony jest na zakładki, w których znajdują się informacje dotyczące np. inwestycji, komunikacji, sportu. Zamieszczane wiadomości są na bieżąco aktualizowane, co jest zaletą dla czytelników.

Kolejnym przykładem jest portal [korfantow.pl](http://korfantow.pl)<sup>8</sup>, który stanowi serwis informacyjny na terenie gminy Korfantów. Strona ta tłumaczona jest w sześciu językach, co jest ogromną zaletą dla europejskich turystów. Dodatkowym ułatwieniem znajdującym się na wskazanym portalu jest funkcja przeznaczona dla osób słabowidzących oraz słabosłyszących. Nie brakuje również dokumentów oraz przydatnych wniosków, które są dostępne dla każdego mieszkańca.

Warto zaznaczyć, że powyższe portale internetowe prowadzą również swoją działalność poprzez media społecznościowe. Do najpopularniejszych należy zaliczyć: Twitter, Instagram, Facebook. Dzięki ich wyjątkowości,

---

<sup>6</sup> <https://glucholazyonline.com.pl>, dostęp 11.06.2022 r.

<sup>7</sup> <https://nysainfo.pl>, dostęp 11.06.2022 r.

<sup>8</sup> <https://korfantow.pl/13/strona-glowna-najswiezsze-informacje.html>, dostęp 11.06.2022 r.



media lokalne mają możliwość dotarcia do większej liczby odbiorców, a także poszerzają swój zasięg poza granice powiatu. Warto wspomnieć, iż w momencie pojawienia się spraw, które dotyczą np. porwań bądź poszukiwań, media społecznościowe odgrywają znaczącą rolę – publikując opis sprawy lub portret pamięciowy, przyczyniają się w znacznym stopniu do jego ujęcia/odnalezienia.

### **Skala przestępczości – miasto Nysa**

Wciąż występujące zjawisko przestępczości wpływa negatywnie na poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli. Wszelkie incydenty utwierdzają społeczeństwo w przekonaniu, iż agresja nie zostanie unicestwiona, lecz jedynie zminimalizowana. Czytelnicy, przeglądając środki masowego przekazu, mają możliwość zaczerpnięcia informacji o zdarzeniach, które określone są jako czyny zabronione. Na potrzebę mojej pracy dyplomowej licencjackiej dokonałam analizy danych statystycznych, opierając się na policyjnej statystyce przestępczości Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu. W przeprowadzonym badaniu skupiłam się na danych z 2020 i 2021 roku, które dotyczyły ogólnego aspektu przestępczości zarejestrowanego w Komendzie Powiatowej Policji w Nysie.

Na początku warto przybliżyć samo znaczenie kryteriów, które będą wykorzystane w poniższej analizie. Należy wyróżnić:

- wszczęte postępowanie przygotowawcze prowadzone jest przez wyznaczoną jednostkę Policji w momencie, gdy występuje podejrzenie, że określony incydent posiada cechy czynu zabronionego; zazwyczaj przybiera formę dochodzenia lub śledztwa,
- przestępstwa stwierdzone są to zdarzenia, w których podczas zakończonego postępowania przygotowawczego potwierdzono, iż są one przestępstwem; najczęściej określone są jako zbrodnia lub występki,
- przestępstwa wykryte, najprościej ujmując, to przestępstwa stwierdzone, w których wyłoniono co najmniej jedną osobę podejrzaną, a także udowodniono jej dopuszczenie się czynu zabronionego<sup>9</sup>.

Z analizy danych statystycznych zjawiska przestępczości prowadzonych przez Komendę Wojewódzką Policji w Opolu<sup>10</sup> wynika, że w 2020 roku liczba wszczętych postępowań przygotowawczych wynosiła 2227, natomiast w 2021 roku 2145. Liczba wszczętych postępowań zmniejszyła się o 82, co może świadczyć o zmniejszeniu się ilości popełnionych czynów

---

<sup>9</sup> <http://bip.katowice.kwp.policja.gov.pl/KWK/stan-bezpieczenstwa/294,Stan-bezpieczenstwa.html>, dostęp 16.06.2022 r.

<sup>10</sup> Biuletyn, Komenda Wojewódzka Policji w Opolu, styczeń-grudzień 2021, s. 5-6.

zabronionych, ale również spadku skuteczności w wykrywaniu przestępstw. Pandemia koronawirusa mogła mieć duży wpływ na zjawisko przestępczości. Wszelkie izolacje mogły powodować zmniejszenie się liczby zgłoszeń, a co za tym idzie wszczętych postępowań. Należy w tym miejscu zauważyć, że liczba wykrytych przestępstw zmniejszyła się o 304. W 2020 roku wykryto 1854, a w 2021 roku 1550. W tym miejscu warto również spojrzeć na liczbę przestępstw stwierdzonych, która także spadła. W zestawieniu wygląda to następująco: 2020 r. – 2422, a 2021 r. – 2197. Między przestępstwami wykrytymi a stwierdzonymi różnica w roku 2020 wynosi 568. Liczba ta stanowi ilość przestępstw, co do których nie udało się ustalić osoby podejrzanej. W 2021 roku ilość takich przypadków wynosiła 647, czyli wzrosła w porównaniu do roku poprzedniego o 79.

### **Działania mediów lokalnych w zapobieganiu i ujawnianiu przestępczości w powiecie nyskim**

Rola mediów lokalnych w dostarczaniu informacji jest istotna, ponieważ to dzięki ich działaniom, mieszkańcy mają możliwość pozyskania wiadomości o zdarzeniach występujących na zamieszkałym przez nich terenie. Kluczowym działaniem mediów są wszelkiego rodzaju wpisy, które są systematycznie aktualizowane oraz zamieszczane na portalach internetowych. Warto zaznaczyć, że środki masowego przekazu w momencie dostarczenia informacji do grona odbiorców o popełnionych przestępstwach przyczyniają się do zwiększenia szansy na odnalezienie sprawcy. Należy zauważyć, że w publikowanych przez media artykułach zamieszczane są wskazówki oraz porady skierowane do czytelników, które dotyczą sposobu zapobiegania powstawania przestępstw, a także stania się ofiarą. W ten sposób media lokalne przyczyniają się do zmniejszenia liczby powstających czynów zabronionych.

„Dzienniki regionalne, poprzez środki masowego przekazu często informują również o zaginięciu osób, udostępniając wizerunek na mediach społecznościowych. Oprócz fotografii zamieszczane są również informacje, które mogą być przydatne w zidentyfikowaniu lub znalezieniu osoby zaginionej. Są to np.:

- imię i nazwisko,
- cechy wyglądu (kolor oczu, włosów itp.),
- wzrost, rodzaj sylwetki,
- miejsce, w którym osoba zaginiona była widziana po raz ostatni,
- ubiór w dniu zaginięcia,
- znaki szczególne,

- miejsca, w których osoba mogłaby przebywać,
- kontakt do służb.”<sup>11</sup>

Poprzez umieszczanie takich artykułów, informacja o zaginięciu osoby może w krótkim czasie rozpowszechnić się na danym obszarze. Dostępna funkcja mediów społecznościowych daje możliwość udostępnienia przez użytkowników fotografii osoby zaginionej, co daje możliwość dotarcia do jak największej liczby odbiorców. Przyczynia się to również do ustalenia miejsca pobytu osoby zaginionej w szybkim czasie.

Należy zauważyć, że media w przypadku upublicznienia wizerunków sprawców przestępstw w dużym stopniu przyczyniają się do pomocy lokalnym służbom w ujęciu przestępcy. Zazwyczaj taki wpis zawiera szczegółowy rysopis, zdjęcie lub portret pamięciowy, a także znaki szczególne sprawcy.

Działania mające na celu zapobieganie oraz ujawnianie przestępczości podejmują także lokalne stacje radiowe. Poprzez audycje informacyjne przekazywane są najważniejsze wiadomości dotyczące danego regionu. Zawierają one głównie komunikaty o bieżących wydarzeniach, a także sprawach istotnych dla lokalnej społeczności. Audycje są również dostępne w formie online, co zdecydowanie ułatwia dostęp do aktualnych informacji<sup>12</sup>.

Wyżej wskazane działania podejmowane przez media lokalne w dużej mierze przyczyniają się do zapobiegania oraz minimalizowania powstawania zjawiska przestępczości. Zamieszczane wpisy, a także wskazówki na portalach internetowych mają na celu zapobiegać oraz zmniejszać występowanie podobnych zdarzeń. Należy zaznaczyć, że podejmowane przez media działania są wsparciem dla organów ścigania, a także wzbudzają w społeczeństwie poczucie bezpieczeństwa oraz zaufania do lokalnych służb.

### **Doniesienia medialne a organy ścigania**

Rola mediów w przypadku poszukiwania sprawcy przestępstwa jest priorytetowa. To właśnie one, współpracując z organami ścigania, nagłaśniają wszelkie występujące zdarzenia o charakterze kryminalnym. W sytuacji, gdy Policja chce ustalić aktualne miejsce pobytu osoby poszukiwanej, która w szczególności charakteryzuje się znaczną szkodliwością dla społeczeństwa, środki masowego przekazu poprzez podjęcie odpowiednich działań przyczyniają się do pomocy w jej odnalezieniu. Warto zaznaczyć, że z chwilą udostępnienia wizerunku przestępcy przez media, mieszkańcy mogą mieć wpływ na jego znalezienie.

---

<sup>11</sup> A. Kondracka, *Rola i znaczenie ...*, op. cit., s. 30.

<sup>12</sup> Szerzej: Tamże, s. 29-30.

Istotną kwestią jest współpraca mediów z organami ścigania. Znaczącą funkcję w tym zakresie pełni rzecznik prasowy, który przekazuje informacje reporterom znajdującym się na miejscu zdarzenia. Należy wspomnieć, że w przypadku, gdy incydent posiada cechy kryminalne, informacje przekazywane są w sposób ograniczony, ponieważ ich ujawnienie może oddziaływać na dalsze postępowanie. Głównym zadaniem funkcjonariuszy Policji jest zapewnienie bezpieczeństwa, m.in. dziennikarzom, którzy znajdują się najbliżej miejsca zdarzenia.

Doniesienia medialne nie zawsze są wiarygodne. Media często dysponują niepełnymi informacjami lub plotkami. Warto dodać, że w momencie, gdy reporterzy nie uzyskają pełnych informacji, uzupełniają je własnymi domysłami, co w rezultacie przyczynia się do błędnego odbioru przez czytelników. W wielu takich przypadkach ciężko jednoznacznie stwierdzić, czy coś jest prawdziwe, czy też nie. Media nie zawsze skupiają się na całości zdarzenia, lecz jedynie na efektach końcowych, co powoduje kreowanie fałszywego obrazu danej sytuacji wśród czytelników.

Media powinny w sposób etyczny i zarazem kulturalny współpracować z rzecznikami prasowymi organów ścigania, w tym zachowując zasady etyki zawodowej. Warto wspomnieć o mechanizmach, które powinny zostać wypracowane przez media, aby reporterzy pozostawali obserwatorami zdarzeń, a następnie w sposób bezstronny przekazywali uzyskane informacje społeczeństwu. Jeśli pojawia się sytuacja, kiedy Policja nie może dostarczać danych informacji, media nie powinny podsycać sprawy poprzez przekazywanie fałszywych oświadczeń, które działają na jej niekorzyść. Warto zaznaczyć, że pozornie błaha sprawa może okazać się wierzchołkiem góry lodowej, a prowadzenie takiej sprawy może zająć kilka lub kilkanaście lat.

### **Rola mediów lokalnych w procesie zwalczania przestępczości w powiecie nyskim**

Współcześni dziennikarze, poprzez wykonywane obowiązki, przyczyniają się w znaczący sposób do procesu zapobiegania przestępczości. Publikując m.in. artykuły, wpisy, reportaże, wywiady utwierdzają społeczeństwo w przekonaniu, że stają się w pewnym stopniu strażnikami bezpieczeństwa. Nie ulega wątpliwości, że dziennikarze są odpowiedzialni za dostarczanie rzetelnych informacji do odbiorców.

Na potrzeby mojej pracy dyplomowej licencjackiej przeprowadziłam wywiad z przedstawicielami mediów lokalnych w powiecie nyskim. Celem wywiadu było poznanie funkcjonowania mediów lokalnych w ujawnianiu i zapobieganiu przestępczości. Dokonując porównania uzyskanych odpowiedzi, doszłam do szeregu ciekawych wniosków.

Współpraca mediów lokalnych z organami ścigania jest istotnym elementem w procesie zwalczania przestępczości. Poprzez kształtowanie relacji oraz dążenie do jej lepszego funkcjonowania, przekazywane informacje będą zawierały prawdziwość przebiegu zdarzenia. Biorąc pod uwagę wyżej wspomnianą współpracę, można zauważyć kilka nieścisłości. Głównym problemem jest sposób działania środków masowego przekazu i chęć uzyskania jak największej liczby informacji w krótkim czasie. Media, spełniając funkcję informacyjną, która jest uważana za najważniejszy filar jej funkcjonowania, często próbują wywołać sensację wśród odbiorców. Takie działania wpływają negatywnie na współpracę z organami ścigania, a także na mieszkańców, którzy kreują swoją opinię na podstawie otrzymanych informacji. Współpraca dziennikarzy z rzecznikami prasowymi Policji w powiecie nyskim opiera się również na braku zaufania z obu stron. Wciąż występujące stereotypy oraz uprzedzenia do zawodu, jak i osoby wpływają negatywnie na rozwijanie się relacji pomiędzy nimi. Wiąże się to z brakiem inicjatywy dzielenia się informacjami ze strony Policji. Kolejną pojawiającą się przeszkodą jest ograniczenie kontaktów dziennikarzy jedynie poprzez rzecznika prasowego. W tym przypadku przepływ informacji jest bezpieczniejszy, prostszy oraz bardziej kontrolowany, jednak należy zauważyć występujące wady. Rzecznicy prasowi w powiecie nyskim często odmawiają udzielenia informacji pod pretekstem tajemnicy służbowej. Reporterom należy na otrzymywaniu wyczerpujących i szczegółowych odpowiedzi na zadawane pytania, jednakże działania rzeczników prasowych uniemożliwia bezpośredni kontakt z innymi funkcjonariuszami Policji. Następną barierą spowodowaną jest nieznamościami języków mediów przez rzeczników prasowych organów ścigania. Powoduje to liczne opóźnienia w publikacji artykułów oraz wpływa na negatywne postrzeganie redakcji przez czytelników. Należy zaznaczyć, że poprawa, jak i rozwój współpracy pomiędzy dziennikarzami a oficerami prasowymi Policji, w przyszłości przyczyniłaby się do efektywniejszego przekazu informacji skierowanych do odbiorców.

Kluczowym elementem w zwalczaniu przestępczości jest również rzetelność przekazywanych informacji do społeczeństwa. Główna rola opiera się przede wszystkim na przekazywanych przez media lokalne komunikatach, które często zawierają wizerunek sprawców oraz wywiady ze świadkami zdarzenia, ułatwiając przy tym efektywniejsze odnalezienie sprawcy. Warto zauważyć, że rzecznicy prasowi Policji są uważani za istotne oraz jedyne źródło do pozyskiwania informacji na temat zdarzenia. Często jednak dochodzi do sytuacji, kiedy przekazywane wiadomości są niekompletne, co w rezultacie zmusza dziennikarzy do korzystania z innych źródeł,

które zazwyczaj nie są do końca wiarygodne. Konsekwencją powyższych działań mogą być przyswajane przez grono odbiorców fałszywe informacje.

Warto dodać, że w przypadku, gdy sprawa dotyczy Policji, rzecznicy prasowi ograniczają, a także cenzurują wypowiedzi. Biorąc pod uwagę media lokalne powiatu nyskiego, często dochodzi do rywalizacji, która polega głównie na uzyskanej liczbie wyświetleń określonego artykułu. Często również możemy zauważyć zamieszczanie chwytliwych nagłówków, które nie mają odzwierciedlenia na wiarygodność informacji.

Znaczącym pierwiastkiem mediów lokalnych w procesie zwalczania przestępczości są odpowiednio wykorzystywane funkcje. Niewątpliwie ciągle rozwój środków masowego przekazu niesie za sobą udoskonalenie wszelkich zadań, które oddziałują na stopniowe zwalczanie tego zjawiska. Warto w tym miejscu zaznaczyć rozwój technologii teleinformatycznych. Systematyczność dodawanych informacji oraz ciągła aktualizacja serwisów informacyjnych pozwala mieszkańcom danego regionu na darmowy i nieograniczony dostęp do bieżących wiadomości. Wciąż powstające strony internetowe prowadzone przez media lokalne w powiecie nyskim pozwalają na poszerzenie liczby odbiorców. Środki masowego przekazu często rozbudowując swoją działalność, poprzez zamieszczanie wpisów w mediach społecznościowych, docierają do obecnego społeczeństwa, które preferuje pozyskiwanie informacji za pomocą urządzeń elektronicznych. Obszerny zasięg, którym dysponuje Internet pozwala na rozpowszechnienie wiadomości wśród mieszkańców nie tylko zamieszkujących dany obszar, lecz rozszerza ją na skalę ogólnokrajową. Nie ulega jednak wątpliwości fakt, iż w momencie pojawienia się sytuacji, która w znacznym stopniu wpłynie na poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli, media lokalne, w tym media społecznościowe, dokonają wszelkich starań, aby dotrzeć w jak najszybszym czasie do najdrobniejszego zakątka kraju.

### **Podsumowanie**

Środki masowego przekazu niewątpliwie przyczyniają się do procesu przeciwdziałania przestępczości. Media nie tylko dostarczają odbiorcom rozrywki czy też atrakcji, ale również poprzez podejmowane działania, które polegają przede wszystkim na udostępnianiu oraz nagłaśnianiu rzetelnych informacji m.in. poprzez portale internetowe, w znacznym stopniu wpływają na zapobieganie oraz zmniejszanie powstawania tego zjawiska. Warto dodać, że udostępniając informacje o zaginięciu osoby bądź poszukiwaniu sprawcy przestępstwa, mieszkańcy danego regionu mogą przyłączyć się do pomocy, w celu jego odnalezienia.

Współczesne media stały się pewnego rodzaju rutyną dla każdego z nas. Obecnie społeczeństwo wyposażone jest w sprzęt telekomunikacyjny, co pozwala na dostęp do zamieszczanych przez media wiadomości w dogodnym miejscu i czasie. Warto zaznaczyć, że wciąż rozwijająca się sieć komputerowa funkcjonująca pod nazwą Internet, która w swojej istocie posiada szeroki zasięg oddziaływania, umożliwiła dotarcie zamieszczanym artykułom nawet na skalę światową.

W działaniach mediów lokalnych powiatu nyskiego można dostrzec zarówno pozytywne, jak i negatywne strony. Uważam, że mocnymi stronami tychże mediów są zamieszczane regularne informacje, do których każdy mieszkaniec ma darmowy i nieograniczony dostęp. Ciągła aktualizacja dodawanych wpisów daje mieszkańcom możliwość bycia na bieżąco ze zdarzeniami występującymi w regionie. Media lokalne powiatu nyskiego poszerzają swoją działalność również za pomocą mediów społecznościowych, co przyczynia się do uzyskania większej liczby odbiorców. Należy jednak zauważyć, że media lokalne w powiecie nyskim wciąż się rozwijają. Przykładem na to mogą być liczne serwisy informacyjne prowadzone przez media, które dają szerokie możliwości swoim odbiorcom. Media lokalne powiatu nyskiego poszerzają swoją działalność również za pomocą mediów społecznościowych, co przyczynia się do uzyskania większej liczby odbiorców.

Biorąc pod uwagę negatywne strony działań mediów lokalnych powiatu nyskiego należy wymienić przede wszystkim ich współpracę z rzecznikami prasowymi organów ścigania, gdzie nadal można napotkać się z występującymi stereotypami, jak i wrogim nastawieniem. Warto zaznaczyć, iż media powinny w sposób kulturalny i etyczny współpracować z rzecznikami prasowymi, zachowując przy tym zasady etyki zawodowej, natomiast oficerzy prasowi powinni wykazywać własną inicjatywę, a także przekazywać wyczerpujące informacje, aby unikać powstawania oraz rozpowszechniania *fake newsów*. Wraz z poprawą relacji pomiędzy dziennikarzami a rzecznikami prasowymi wzrośnie znaczenie mediów lokalnych powiatu nyskiego w procesie przeciwdziałania przestępczości.

## **Bibliografia**

### Literatura

1. Biuletyn, Komenda Wojewódzka Policji w Opolu, styczeń-grudzień 2021.
2. Kaszewski K., *Media o sobie. Językowe elementy autopromocyjne w przekazach informacyjnych prasy, radia i telewizji*. Wydaw. Naukowe Semper, Warszawa 2018.

3. Kondracka A., *Rola i znaczenie mediów lokalnych w zapobieganiu i ujawnianiu przestępczości na przykładzie powiatu nyskiego*, praca dyplomowa licencjacka. Wydział Nauk Społecznych, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie, Nysa 2022.
4. Michalczyk S., *Obszary badawcze w komunikowaniu lokalnym*, [w:] Pokorna-Ignatowisz K., Michalczyk S. (red. nauk.), *Media lokalne i dziennikarstwo*. Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2010.

#### Strony internetowe

5. <http://bip.spnysa.nv.pl/m,197,charakterystyka-powiatu.html>, dostęp 9.06.2022 r.
6. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Nowiny\\_Nyskie](https://pl.wikipedia.org/wiki/Nowiny_Nyskie), dostęp 10.06.2022 r.
7. <https://www.nysa.fm/index.php/home/o-nas>, dostęp 10.06.2022 r.
8. <https://glucholazyonline.com.pl>, dostęp 11.06.2022 r.
9. <https://nysainfo.pl>, dostęp 11.06.2022 r.
10. <https://korfantow.pl/13/strona-glowna-najswiezsze-informacje.html>, dostęp 11.06.2022 r.
11. <http://bip.katowice.kwp.policja.gov.pl/KWK/stan-bezpieczenstwa/294,Stan-bezpieczenstwa.html>, dostęp 16.06.2022 r.

## LOCAL MEDIA OF NYSA DISTRICT IN THE PROCESS OF COUNTERACTING CRIME

### Abstract

The article addresses the issue of local media in the process of combating crime, taking into account the mechanisms of its prevention and disclosure. The article considers the issue of the functions of local media, while making a comparison of the basic functions of the national media. The most popular local media operating in the Nysa district are described, as well as examples of news services run by the Nysa district media. The activities of the local media in the prevention and disclosure of crime in Nysa County are presented. In addition, the considerations have been enriched by the study of the analysis of the scale of crime in the city of Nysa, and interviews have been conducted with a law enforcement officer of the Nysa District Police Station, as well as with representatives of the local media in the Nysa district.

### Key words

security, crime, mass media, local media, spokesman, functions of local media, journalist, technology, criminal, Police, law enforcement agencies, information portal, social media, media reports, prevention, disclosure





**lic. Aleksandra KONDRACKA**

W 2019 roku rozpoczęła studia na I stopnia kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*, w Wydziale Nauk Społecznych PWSZ w Nysie. W 2022 r. ukończyła studia o specjalności *kryminologia i kryminalistyka* z wynikiem wyróżniającym. Z zakresu bezpieczeństwa najbardziej interesuje się szerokim wachlarzem kryminologii, kryminalistyki oraz wiktymologii.

W październiku 2022 r. rozpoczęła studia II stopnia na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* w Państwowej Akademii Nauk Stosowanych w Nysie.

W życiu prywatnym interesuje się literaturą z zakresu kryminalistyki.

## **ANALIZA PORÓWNAWCZA KOMPETENCJI I SPOSOBU USYTUOWANIA W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA STRAŻY MIEJSKICH W POLSCE I POLICJI MUNICIPALNEJ WE FRANCJI**

### **Streszczenie**

W artykule dokonano analizy identyfikacyjnej podstawy funkcjonowania straży gminnej w Polsce oraz funkcjonowanie policji municipalnej we Francji. W dalszej części dokonano porównania między tymi dwoma formacjami oraz wskazano konkretne zmiany usprawniające funkcjonowanie tych formacji w danym państwie. Sprawnie działająca straż miejska znacząco wpływa na stan poczucia bezpieczeństwa publicznego w społeczności lokalnej. Poprzez spojrzenie na to jak wygląda funkcjonowanie policji municipalnej we Francji, która cieszy się niezwykle wysokim uznaniem wśród społeczności francuskiej, czytelnik może wywnioskować co należy usprawnić, żeby straż miejska w Polsce mogła znacznie lepiej wykonywać swoje obowiązki, oraz jak poprawić jej relacje ze społeczeństwem. Prezentowany artykuł należy traktować jako wstęp do dyskusji na temat porównania funkcjonowania straży gminnych/miejskich w Polsce i policji municipalnej we Francji.

### **Słowa kluczowe**

straż miejska, straż gminna, policja municipalna, bezpieczeństwo publiczne

### **Wstęp**

Pomysł powołania swego rodzaju policji lokalnej narodził się w Polsce już na początku XX wieku. W dniu 9 stycznia 1919 roku Naczelnik Państwa Józef Piłsudski wydał dekret o organizacji policji komunalnej, co stanowiło przejaw koncepcji uczynienia władz samorządu współodpowiedzialnymi za utrzymanie ładu i porządku w przestrzeni publicznej państwa. Podstawy do funkcjonowania współczesnych straży gminnych zostały utworzone w 1990 roku. Wówczas powołano do życia samorządy terytorialne, a jednym z obowiązków tych jednostek stało się zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom<sup>1</sup>. Samorządowe formacje tego typu mogły być tworzone tylko na szczeblu gminnym.

Dopiero w roku 1990 zadanie dotyczące utrzymywania porządku publicznego zostało powierzone gminom na podstawie art. 7 ust. 1 pkt. 14

---

<sup>1</sup> Szerzej: R. Rojtek, *Organizacja i zadania straży gminnych (miejskich)*, [w:] *Straże gminne (miejskie). Zasady ogólne działania*. Poradnik, Kraków – Tarnobrzeg 2010, s. 9-27.

ustawy o samorządzie gminnym<sup>2</sup>. Jednocześnie cały rozdział 4 ustawy o Policji<sup>3</sup> dotyczył problematyki tworzenia i funkcjonowania straży. Warto jest zająć się tym problemem, ponieważ straż miejska/gminna pełni ważną rolę w procesie zapewniania bezpieczeństwa publicznego. Sporo osób uważa straż za formację kopiującą Policję i opowiada się za rozwiązaniem tej formacji w większości Polskich miast.

Celem artykułu było dokonanie analizy identyfikacyjnej oraz analizy porównawczej funkcjonowania pomiędzy strażami miejskimi/gminnymi w Polsce a policją municypalną we Francji. Problem badawczy sprowadzał się do rozstrzygnięcia następujących pytań: dlaczego policja municypalna we Francji posiada szerszy zakres uprawnień niż straż miejska w Polsce? oraz jak należy usprawnić funkcjonowanie działań straży miejskiej/gminnej w zakresie działań administracyjno-prawnych wobec społeczności lokalnej? W procesie badawczym, do osiągnięcia założonego celu, została wykorzystana metoda krytycznej analizy literatury oraz metoda analizy piśmiennictwa.

### **Straż miejska i straż gminna w Polsce**

Transformacja administracji publicznej, zapoczątkowana w latach 90. ubiegłego wieku, wytworzyła zasadniczy podział terytorialny państwa. Gmina stała się podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Zmiany te wiązały się z przeniesieniem wielu zadań ze szczebla centralnego na poziom: wojewódzki, powiatowy oraz gminny. Celem tych zmian było zwiększenie wpływu mieszkańców na podejmowane decyzje na poziomie lokalnym. Spowodowało to, że podstawową jednostką terytorialną (gminna wspólnota samorządowa) stała się gmina, która w pierwszej kolejności odpowiedzialna jest za zaspokajanie potrzeb mieszkańców na swoim terytorium. Zagwarantowanie mieszkańcom gminy właściwego bezpieczeństwa publicznego, w tym porządku jest jednym z podstawowych zadań samorządu na tym poziomie. Dlatego też, dla właściwego i skutecznego zwalczania zaistniałych zagrożeń stosuje się dostępne środki, które powinny służyć zapewnieniu poczucia bezpieczeństwa mieszkańcom. Takim narzędziem, które miało pomóc w realizacji tych zadań była straż miejska. Początkowo, przed wprowadzeniem ustawy o strażach gminnych, tj. pomiędzy rokiem 1990 a 1997, możliwość tworzenia straży gminnych wynikała z ustawy o Policji<sup>4</sup>. W początkowym okresie tworzenia straż miejska powstała na potrzeby zapewnienia wykonywania zadań publicznych scedowanych na

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179).

<sup>4</sup> Ibidem.

samorządy przez organy centralne<sup>5</sup>. W tym okresie pewne wzorce czerpano z doświadczeń innych państw europejskich, w których takie formacje już zostały wprowadzone. Przykładem owych rozwiązań może być policja municypalna (*Police Municipale*) we Francji.

Analiza nazw tych służb jednoznacznie wskazuje, że są one ściśle związane z samorządem lokalnym. Z tego powiązania wynika także bardzo istotny czynnik, jakim jest źródło finansowania straży. Otóż wspólnym mianownikiem wszystkich służb policji municypalnych jest to, że źródło ich finansowania jest ściśle powiązane z terenem, na którym działa dana formacja, czyli z samorządem. Tak jest również w polskim systemie, w którym straż miejska finansowana jest przez samorząd lokalny. Rada Miasta lub Gminy na wniosek wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) decyduje o wysokości środków publicznych przeznaczonych na utrzymanie jednostki budżetowej, jaką jest straż miejska/gminna.

Warto też wskazać, czym jest porządek publiczny, a czym bezpieczeństwo publiczne. Otóż porządek publiczny oznacza faktycznie istniejący układ stosunków społecznych uregulowany przez zespół norm prawnych i innych norm społecznie akceptowanych, gwarantujący niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie. Porządek publiczny obejmuje wszystkie te stosunki społeczne, regulowane przez prawo i normy innych systemów, które kształtują się przede wszystkim w miejscach publicznych<sup>6</sup>. Celem istnienia porządku publicznego jest zapewnienie ładu i spokoju publicznego, zapewnienie normalnego – zharmonizowanego i rytmicznego – współżycia ludzi w społeczeństwie, a przez to pośrednio zapewnienie bezpieczeństwa ludzi i bezpieczeństwa publicznego. Szczegółowymi celami będą zatem ochrona życia, zdrowia, dóbr osobistych, mienia, zapewnienie normalnych warunków działania organów państwowych, organizacji społecznych i prywatnych, a także stworzenie odpowiednich warunków współżycia między ludźmi na różnych płaszczyznach, w tym zwłaszcza zapewnienia właściwych warunków pracy i wypoczynku<sup>7</sup>. Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu materialnym zapewnia stabilne funkcjonowanie ogółu obywateli w państwie, na co składa się całość stosunków społecznych, prawnych i organizacyjnych służących ograniczeniu ryzyka zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożli-

---

<sup>5</sup> J. Bismor, J. Brodny, *Rola i znaczenie straży miejskiej w procesie zapewniania bezpieczeństwa publicznego*. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: *Organizacja i zarządzanie* z. 117, nr 1996/2018, Gliwice 2018, s. 32.

<sup>6</sup> A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 18.

<sup>7</sup> Por. S. Bolesta, *Prawnoadministracyjne zagadnienia porządku publicznego*. Wydawnictwo Profii, Warszawa 1997, s. 26.

wiając normalny, swobodny jej rozwój. Formalną gwarancją utrzymania tego stanu są normy prawne, a instytucjonalną – kompetentne organy państwa. Pojęcie to obejmuje zatem rozlegle rozumiane bezpieczeństwo ogółu obywateli państwa – zarówno bezpieczeństwo każdego człowieka, jego życia, zdrowia, mienia, realizacji praw podmiotowych, jak i wszelkich form życia zbiorowego w organizacji państwowej, w której współżyją ludzie, czyli także bezpieczeństwo wszelkich instytucji publicznych i organizacji społecznych, prywatnych itp. W drugim ujęciu bezpieczeństwo publiczne odnosi się do systemu ochrony, czyli systemu działań organizacyjnych oraz uprawnień do stosowania środków przymusu przez wyspecjalizowane instytucje państwowe, w celu zapewniania stanu określonego powyżej<sup>8</sup>.

Należy zauważyć, iż straż miejską (gminną) powołuje się fakultatywnie w celu ochrony porządku publicznego na terenie gminy lub miasta. Jednoznacznie wskazuje na to artykuł pierwszy punkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku *o strażach gminnych*<sup>9</sup>, w którym zapisano: „Do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna, zwana dalej „strażą”.

### Misje straży miejskiej/gminnej w Polsce

W artykule 10 ustawy<sup>10</sup> zapisano: „Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego”. Zapis ten wskazuje, jak szeroki może być wachlarz działania funkcjonariuszy straży miejskiej. Na potwierdzenie tego ustawodawca w rozdziale drugim ustawy (pt. *Organizacja, zadania i zakres uprawnień straży*), w artykule 11 zamieścił katalog wybranych zadań, które powinny być realizowane przez straż. Katalog ten obejmuje następujące zadania<sup>11</sup>:

- ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- czuwanie nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym; kontrola publicznego transportu zbiorowego – w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy *o publicznym transporcie zbiorowym*<sup>12</sup>,

<sup>8</sup> [http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Bezpiecze%C5%84stwo\\_publiczne](http://encyklopediaap.uw.edu.pl/index.php/Bezpiecze%C5%84stwo_publiczne), dostęp 12.06.2022 r.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych* (Dz.U. nr 123 poz. 779 z późn. zm.).

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. *o publicznym transporcie zbiorowym* (Dz.U. z 2015 poz. 1440, 1753, 1890 i 1893).

- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,
- zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia,
- ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej,
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych,
- doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te swoim zachowaniem dają powód do zgorzenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób,
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi oraz organizacjami społecznymi,
- konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy,
- obserwowanie i rejestrowanie przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych w przypadku, gdy czynności te są niezbędne do wykonywania zadań oraz w celu utrwalania dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, a także przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych, ewentualnie ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej.

Analizując powyższe zadania, można stwierdzić, że ustawodawca jednoznacznie określił rolę straży miejskiej/gminnej jako formacji mającej za zadanie służyć obywatelom (służebna rola wobec społeczności lokalne). W stosunku do obywatela ważne jest to, aby strażnik reagował na każde naruszenie porządku publicznego i zawsze starał się być w miejscu, gdzie naruszany jest system prawny. Niestety, w praktyce jest to często niemożliwe, co spotyka się z brakiem zrozumienia i jest negatywnie odbierane przez niektórych obywateli. Generalnie jednak funkcjonariusze starają się odpowiednio szybko reagować na wszelkiego typu przejawy łamania prawa i naruszania porządku publicznego. W zakresie skuteczności podejmowanych

działań istotne znaczenie mają także szybkość i wiarygodność przekazywanych informacji o występujących nieprawidłowościach. W szczególności dotyczy to czasu, w jakim takie informacje docierają do funkcjonariuszy straży.

Oczekiwania społeczne w powyższym zakresie są bowiem najczęściej wprost proporcjonalne do występujących zagrożeń na danym obszarze. Inne będą w dużych miastach, a inne w małych gminach lub wsiach. W tym zakresie zarówno administracja rządowa, jak i samorządowa prowadzi badania i analizy oraz sporządza raporty mające na celu identyfikację zagrożeń występujących na danym rejonie. Dane te stanowią podstawę do podejmowania określonych działań naprawczych oraz są wykorzystywane w systemie edukacyjnym. Rolą straży miejskiej jest w tym przypadku jak najszybsze podejmowanie konkretnych działań, aby zapobiegać bieżącym zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego. Bardzo często działania te podejmowane są wspólnie z innymi służbami działającymi na danym terenie.

W celu minimalizacji zagrożenia bezpieczeństwa publicznego tworzy się także wiele programów diagnozujących te zagrożenia, w połączeniu z opiniami i oczekiwaniami społecznymi. Działania takie mogą obejmować różne obszary życia i najczęściej są otwarte na wszelkie inicjatywy instytucjonalne, a także obywatelskie. Taki model działania ma na celu budowanie pozytywnego wizerunku straży miejskiej w społeczeństwie, przy jednoczesnym zaangażowaniu tego społeczeństwa w proces zapewnienia bezpieczeństwa. Bardzo istotne znaczenie w tym postępowaniu ma przekonanie społeczności lokalnej, że podejmowane działania budują dobro wspólne tej społeczności<sup>13</sup>.

Straż miejska/gminna to formacja, która coraz bardziej wpisuje się w system porządku publicznego i znacząco wpływa na stan poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Natomiast oczekiwania społeczne koncentrują się głównie na poprawie praworządności, porządku i skuteczności w działaniu, obejmującym szybkie i zdecydowane reakcje na czyny niepraworządne. Dobre sparametryzowanie działań straży powinno bardzo mocno wpłynąć na zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Niewątpliwie kluczowe w tym procesie będzie zbudowanie i doskonalenie funkcjonowania systemu reagowania na zagrożenia oraz metodyczne prowadzenie działalności edukacyjnej. Aby skutecznie realizować te cele, straż miejska musi mieć odpowiednie środki techniczne oraz dobrze wyszkoloną kadrę.

---

<sup>13</sup> J. Bismor, J. Brodny, *Rola i znaczenie straży...*, op. cit., s. 34-35.

Bardzo istotne znaczenie mają również funkcje straży miejskiej/gminnej. Podstawowe to<sup>14</sup>:

- ochronna – związana z utrzymywaniem porządku na terenie gminy,
- porządkowa – egzekwowanie przestrzegania przez społeczność lokalną przepisów prawa w zakresie porządku publicznego,
- prewencyjna – stałe patrolowanie ulic i osiedli gminy oraz realizacja zgłaszanych do straży interwencji dotyczących ochrony porządku publicznego,
- profilaktyczna – zapobieganie przestępstwom, wykroczeniom i zjawiskom kryminogennym, prowadzenie profilaktyki wychowawczej wśród dzieci i młodzieży,
- informacyjna – informowanie służb i instytucji o zaobserwowanych zagrożeniach, informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach występujących zagrożeń oraz sposobach ich eliminacji,
- społeczno-administracyjna – współdziałanie w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego z zainteresowanymi organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- integrująca społeczności lokalne – przez udział w imprezach sportowych, kulturalnych, charytatywnych organizowanych przez gminę, organizacje społeczne, szkoły, straż gminną/miejską.

Analizując funkcje straży miejskiej/gminnej, można stwierdzić, że szczególnie duży potencjał występuje w zakresie działalności informacyjnej, prewencyjnej oraz integrującej społeczność lokalną. Skuteczna działalność straży miejskiej musi bowiem opierać się na partnerskiej współpracy z mieszkańcami. Zasadne wydaje się także szersze wykorzystywanie narzędzi informatycznych do badania i analizy zdarzeń oraz zwiększenie efektywności pracy formacji, tak jak to ma miejsce w wielu innych dziedzinach.

### **Sprzęt i broń straży miejskiej/gminnej w Polsce**

Zgodnie z raportem<sup>15</sup>, w Polsce na koniec 2016 roku było 8890 funkcjonariuszy straży miejskich i gminnych. W sumie zatrudnionych było 10482 osób w 530 jednostkach straży. Dla porównania w 2016 roku w Policji zatrudnionych było około 100 tysięcy funkcjonariuszy.

---

<sup>14</sup> *Informacja dla jednostek samorządu terytorialnego. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego (stan prawny na dzień 1 lutego 2005 r.).*

<sup>15</sup> *Ibidem.*



Strażnicy dysponowali różnorodnym sprzętem, w tym między innymi 1423 samochodami, 33 motocyklami, 137 motorowerami i 934 rowerami. Mieli również na pod swoją pieczę 16 koni, służących jako środek transportu. Ponadto strażników wyposażono w 10092 sztuk kajdanek, 9890 sztuk pałek służbowych, 9391 sztuk chemicznych środków obezwładniających w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających, 567 sztuk przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej oraz 83 sztuki broni palnej. Na wyposażeniu straży było także 7925 różnego rodzaju środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Szczegółowe wyposażenie każdej jednostki straży miejskiej może być różne. Przykładowa ewidencja wyposażenia Straży Miejskiej w Katowicach przedstawiona została w tabeli nr 1.

Tabela 1. Ewidencja wyposażenia Straży Miejskiej w Katowicach – I półrocze 2022 r.

Lp.	Wyposażenie	Liczba
1.	Kajdanki zakładane na ręce	138
2.	Pałki służbowe	119
3.	Psy służbowe	4
4.	Chemiczne środki obezwładniające w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających	251
5.	Przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej	0
6.	Siatki obezwładniające	0
7.	Broń palna	0
8.	Środki techniczne służące do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, w tym:	362
	– kamery systemu monitoringu miejskiego	292
	– urządzenia samoczynnie rejestrujące przebieg zdarzenia, tzw. „foto pułapki”	13
	– aparaty fotograficzne	40
	– kamery wideo	31
9.	Pojazdy, w tym:	22
	– samochody	13
	– motocykle	0
	– skutery	4
	– rowery	5
10.	Konie	0

Źródło: <https://bip.strazmiejska.katowice.pl/menu-przedmiotowe/rok-2022>, dostęp: 20.08.2022 r.

Jak wynika z powyższego zestawienia, katowicka straż w pierwszym półroczu 2022 r. posiadała na stanie niewiele wyposażenia, w większości były to kajdanki, pałki służbowe oraz systemy monitoringu. To idealnie pokazuje, jak z roku na rok władze miast ograniczają budżet na doposażenie straży gminnych/miejskich. Biorąc pod uwagę to, z jakimi niebezpieczeństwami mierzą się strażnicy, dobrym rozwiązaniem byłoby wyposażenie ich w środki przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej bądź broń palną.

W obecnych czasach większość ludzi nie darzy sympatią służb mundurowych (głównie Policji oraz straży miejskiej/gminnej). Może się zdażyć, że w sytuacji, gdy patrol straży przybędzie na miejsce, gdzie doszło do bójki lub zakłócania porządku publicznego, sprawcy nie zawahają się zaatakować funkcjonariuszy. Dlatego wyposażenie strażników w tazy oraz broń palną pozwoli im czuć się bezpieczniej, jak i również szybciej podjąć działania interwencyjne. Byłoby to na pewno lepsze rozwiązanie niż siedzenie w radiowozie i czekanie na przyjazd patrolu Policji, która dopiero rozwiązałaby problem.

### **Policja municypalna we Francji**

W Republice Francuskiej straż miejska jest uznana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych za trzeci obok Policji Państwowej i Żandarmerii Narodowej komponent sił bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>16</sup>.

Rolą policji municypalnej jest poprawa jakości życia ludzi żyjących i przebywających na terenie gminy, poprzez współdziałanie z mieszkańcami w celu egzekwowania zasad dobrego postępowania, utrzymania porządku i ograniczenia zanieczyszczeń. Uczestniczy ona w walce z nieuprzejmością, ale także z przestępczością.

Zadania policji municypalnej we Francji zapisane są w *Code général des collectivités territoriales*, a dokładnie w Art. L2212-2. Zadania straży miejskiej obejmują w szczególności:

- wszystko co dotyczy bezpieczeństwa i wygody poruszania się po ulicach, nabrzeżach, placach i drogach publicznych, w tym sprzątanie, oświetlenie, usuwanie przeszkód, rozbiórka lub naprawa zagrażających ruiną budynków i pomników nagrobnych, zakaz wystawiania czegokolwiek na okna lub inne części budynków, co mogłyby zaszkodzić swoim upadkiem lub zrzuceniem czegokolwiek, co mogłyby uszkodzić przechodniów, poruszające się pojazdy lub spowodować szkodliwe wyziewy, a także dbanie o usuwanie i zabezpieczenie osa-

---

<sup>16</sup> Fran. *Premières Assises des Polices municipales*.

- dów, wycieków, ekskrementów, wystających materiałów lub przedmiotów mogących zaszkodzić, w jakikolwiek sposób bezpieczeństwu lub wygodzie przejazdu oraz czystości dróg;
- troska o stłumienie ataków na spokój publiczny, takich jak burdy oraz kłótnie, którym towarzyszą zamieszki na ulicach, zgiełk w miejscach zgromadzeń publicznych, tłumy, hałasy, zamieszki sąsiedzkie, zgromadzenia nocne, wydarzenia, które przeszkadzają mieszkańcom oraz wszystkim innym, działania mogące naruszyć spokój publiczny;
  - utrzymanie porządku w miejscach, w których odbywają się duże zgromadzenia ludzi, takich jak np. jarmarki, targi, uroczystości i uroczystości publiczne, przedstawienia, gry, w kawiarniach, kościołach i innych miejscach publicznych;
  - kontrola prawidłowości przepływu środków spożywczych sprzedawanych na wagę lub miarę oraz zdrowotności środków spożywczych wystawionych do sprzedaży;
  - dbałość o zapobieganie, poprzez odpowiednie środki ostrożności oraz zapobieganie, poprzez dystrybucję niezbędnej pomocy, wypadkom i katastrofalnym plagom, jak również wszelkiego rodzaju zdarzeniom, takim jak pożary, powodzie, pęknięcia wałów, osuwiska lub lawiny lub inne wypadki naturalne, epidemie lub choroby zakaźne, epizoocje, w celu udzielenia pomocy w nagłych wypadkach i środków zaradczych oraz, w razie potrzeby, wywołania interwencji wyższej administracji;
  - troska o tymczasowe podjęcie niezbędnych środków wobec osób cierpiących na zaburzenia psychiczne, których stan mógłby zagrozić moralności publicznej, bezpieczeństwu osób lub zachowaniu mienia;
  - troska o zażegnanie lub naprawienie niefortunnych zdarzeń, które mogły być spowodowane wędrownymi chorymi lub dzikimi zwierzętami.

### **Misje policji municypalnej**

Straż miejska wykonuje szereg misji policji administracyjnej i policji sądowej, z wyjątkiem tych misji, które wykonywane są przez policję państwową i żandarmerię wojskową.

Zadaniem policji municypalnej jest zapobieganie zakłóceniom porządku publicznego. Ma ona cel prewencyjny. Administracyjne zadania policyjne straży miejskiej regulują art. L.511-1 *Kodeksu Bezpieczeństwa Wewnętrzznego* oraz art. L.2212-2 *Kodeksu Gmin Terytorialnych*. Straż miejska ma zatem następujące misje:

- zapewnienie bezpieczeństwa ludzi i mienia, np. poprzez monitorowanie szkół, budynków i obiektów publicznych i prywatnych, w tym celu agenci przeprowadzają obchód obserwacyjny na terenie gminy;

- utrzymanie porządku podczas demonstracji lub w miejscach zgromadzeń, takich jak targi, jarmarki, miejsca kultu. Agenci dbają o zachowanie spokoju, aby uniknąć przepęlnień;
- zapewnienie bezpieczeństwa poprzez zapobieganie niepożądanym, złośliwym działaniom, takim jak kradzież, zniszczenie itp.
- zapewnienie spokoju publicznego, dotyczy to wszelkich niedogodności: hałasu, niepokojów sąsiedzkich, szczekania zwierząt, demonstracji publicznych lub prywatnych, bójek i kłótni, którym towarzyszą tłumy na ulicach, nocnych zgromadzeń zakłócających spokój pozostałych mieszkańców oraz wszelkich działań mogących zakłócić spokój publiczny;
- utrzymanie zdrowia publicznego, ma to na celu walkę z dzikimi zwierzętami, epidemiami, kontrolę bezpieczeństwa żywności wystawionej na sprzedaż, monitorowanie strumieni i stawów;
- zapobieganie i wysyłanie niezbędnej pomocy w przypadku wypadków, takich jak pożary, powodzie, pęknięcie wałów, osuwiska lub osuwiska, lawiny lub inne naturalne wypadki, epidemie lub choroby zakaźne. Zadaniem funkcjonariuszy straży miejskiej jest również zainicjowanie działań pomocowych i ratowniczych oraz, w razie potrzeby, sprowokowanie interwencji wyższej administracji;
- dokonywanie oględzin bagażu i za zgodą właściciela przeszukiwanie go, gdy agent zostanie wyznaczony do zabezpieczenia imprezy publicznej lub budynku gminy.

Funkcjonariusze policji municypalnej są również Zastępcami Komendanta Sądowego Policji (APJA). Ich misją jest pomoc funkcjonariuszom policji sądowej. Jeżeli funkcjonariusze policji municypalnej są świadkami przestępstw, wykroczeń lub wykroczeń, mają obowiązek przekazać posiadane informacje burmistrzowi, funkcjonariuszom policji sądowej policji państwowej lub Komendantowi Policji Sądowej Żandarmerii.

Jeżeli któryś z funkcjonariuszy policji municypalnej zauważy jakieś przestępstwo, to jest zobowiązany zebrać jak najwięcej informacji oraz wszelkie uwagi na temat sprawcy. Zatem straż miejska ma możliwości rejestrowania wykroczeń drogowych, a także dokonywania interwencji związanej z groźbą napaści lub użycia przemocy. Gdy funkcjonariusz zbierze już informacje na temat jakiegoś przestępstwa i wykroczenia, musi sporządzić raporty i protokoły, a także wysłać je do Komendanta Policji i Żandarmerii<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> <https://www.police-nationale.net/police-municipale/>, dostęp 13.05.2022 r.

Misją policji municypalnej jest zatem werbalizowanie różnych kategorii przestępstw. Dotyczą one:

- naruszenia zarządzeń burmistrza;
- wykroczenia przeciwko polityce ochrony mienia drogowego. mogą to być uszkodzone panele, a nawet uszkodzone drogi;
- przestępstw związanych z zanieczyszczeniem hałasem powodowanym przez pojazdy (samochody, skutery itp.), telewizory/radio lub hałas z sąsiedztwa,
- wykroczeń drogowych związanych z ruchem drogowym lub niewygodnym parkowaniem,
- przestępstw związanych z ustawą o niebezpiecznych psach, które dotyczą osób, które nie zgłosiły swojego zwierzęcia do urzędu miasta lub nie przestrzegają obowiązków wynikających z kodeksu rolnego;
- naruszenia kodeksu ochrony środowiska obejmującego ochronę fauny i flory, rybołówstwo, łowiectwo, a nawet reklamę w nieodpowiednich miejscach.

Chcąc lepiej wypełniać swoje misje, strażnicy korzystają z różnorodnych środków mających im pomóc w skutecznym przeprowadzeniu danej sprawy. Do takich narzędzi możemy zaliczyć:

- badanie alkomatem;
- zatrzymanie prawa jazdy;
- unieruchomienie i zatrzymanie pojazdów;
- przeglądanie akt, rejestracji i praw jazdy;
- dostęp do części wspólnych budynków użytkowanych jako mieszkania;
- korzystanie z asekuracji w ramach misji zleconych przez burmistrza;
- oględziny lub przeszukanie toreb i bagażu w niektórych szczególnych przypadkach, takich jak dostęp do demonstracji lub zgromadzeń ponad 500 osób;
- notatki zapisane w zeszycie deklaracji, który umożliwia zebranie wszelkich uwag od zwerbalizowanych osób.

### **Sprzęt i broń policji municypalnej**

Art. R511-12 *Kodeksu Bezpieczeństwa Wewnętrznego* upoważnia funkcjonariuszy straży miejskiej do posiadania broni kategorii D, takiej jak wytwornice aerozolu obezwładniającego lub łzawiącego, rzutniki podskórne, pałki typu „pałka obronna”, „tonfa” lub teleskopowe. Również broń kategorii C, taka jak broń palna wystrzeliwująca jeden lub dwa pociski lub pociski niemetalowe, takie jak Flash-Balls typu kompaktowego. Broń kate-

gorii B, taka jak pistolety 9 mm lub 7,65 mm lub rewolwery specjalnego kalibru 38 lub pistolety, które wystrzeliwiają jeden lub dwa pociski lub pociski niemetalowe, takie jak Superpro typu Flash-Ball .

Ponadto rząd Filona ogłosił we wrześniu 2008 r. dekret nr 2008-993, upoważniający straż miejską do posiadania elektrycznych pistoletów impulsowych (lub taserów), sklasyfikowanych jako broń kategorii B. Dekretem tym Rada Stanu anulowała dekret z 2 września 2009, uznając, że nie przewiduje „środków ostrożności w posługiwaniu się bronią, metod szkolenia dostosowanych do jej użycia oraz ustanowienia procedury oceny i okresowej kontroli niezbędnej do oceny skutecznych warunków jej użycia przez straż miejską funkcjonariuszy”<sup>18</sup>, co jest sprzeczne z obowiązującymi wymogami prawnymi.

Kolejny dekret z 26 maja 2010<sup>19</sup> ponownie zezwolił na noszenie tej broni przez straż miejską w warunkach przeszkolenia oraz na posiadanie przez tą broń zapisu audio i wideo umożliwiających śledzenie jej użycia. Podpisanie tego dekretu ma jednak miejsce w czasie, gdy ONZ-owski Komitet Przeciwko Torturom (CAT) 10 maja 2010 r. powtórzył: „że użycie tej broni może powodować dotkliwy ból, stanowiąc formę tortur, a w niektórych przypadkach może nawet spowodować śmierć”<sup>20</sup>.

Uzbrojenie zatem pozostaje w gestii burmistrza i podlega autoryzacji prefekta portu dopuszczonego do eksploatacji na terenie gminy.

## Podsumowanie

Straż miejska w Polsce niewiele różni się od policji municypalnej we Francji. Są to służby odpowiedzialne za zapewnianie bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Na podstawie przedstawionych faktów, można śmiało stwierdzić, że francuscy strażnicy posiadają uprawnienia, dzięki którym znacznie łatwiej dokonują czynności mające na celu zapewnianie bezpieczeństwa sektora publicznego. Różnice są niewielkie, lecz na korzyść Francuzów podstawą jest brak ograniczenia terytorialnego. W razie potrzeby mogą być wykorzystywani w dowolnej części swojego kraju, wspierając pomocą inne służby. Francuscy strażnicy mają większe możliwości prawne w egzekwowaniu przepisów ruchu drogowego, co stanowi o większej samodzielności formacji i braku konieczności angażowania Poli-

---

<sup>18</sup> Conseil d'État, 5ème et 4ème sous-sections réunies, 02/09/2009, 318584, Publié au recueil Lebon.

<sup>19</sup> Décret n° 2010-544 du 26 mai 2010 modifiant le décret n° 2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipale.

<sup>20</sup> *Le retour du Taser dans la police municipale*, Metro, 27 mai 2010.

cji w poszczególne interwencje. W razie potrzeby mają możliwość samodzielnego zabezpieczenia swojego terenu działania przez 24 godziny bez konieczności pomocy Policji, gdyż ustawodawca wyposażył ich w broń palną i możliwości prowadzenia wstępnych czynności procesowych. Wynika z tego, że aby lepiej wykorzystywać w Polsce straż miejską konieczne jest wprowadzenie zmian i reform tej formacji.

Na przestrzeni lat było kilka prób przeprowadzenia zmian w straży miejskiej/gminnej w roku 2009 powstał projekt przekształcenia w Polsce straży miejskiej w policję municypalną, jednak został odrzucony na poziomie legislacji sejmowej. Ostatnie dane dotyczące liczebności straży miejskiej pokazują tendencję spadkową – obecnie jest ok. 9 000 tys. strażników<sup>21</sup>. Ważną zmianą organizacyjną byłoby utrudnienie rozwiązania straży. Obecnie decyduje o tym większość zwykła w radzie, strażnicy proponują zaś by była to większość kwalifikowana 2/3 głosów. Pojawiła się także propozycja, aby w dużych miastach istnienie straży było obowiązkowe, czyli tych, których liczba mieszkańców przekracza 100 tys. Straże nie mogłyby zatrudniać mniej niż pięciu strażników. Także to, na których szczeblach samorządu działają straże, mogłyby zostać zmienione. Aktualny stan prawny dopuszcza tworzenie straży międzygminnych, ale nie powiatowych. Wśród zgłaszanych postulatów znalazł się ten dotyczący przyznania organom stanowiącym powiatu kompetencji tworzenia straży. Kolejną propozycją jest przyznanie straży prawa do działania poza terenem jej gminy. Obecnie straże nie posiadają takiego uprawnienia, w praktyce często bywają jednak do tego zmuszone – np. w związku z zadaniem doprowadzania osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień. Zmiana polegałaby na wprowadzeniu ustawowego umocowania zawieranych w tym celu porozumień pomiędzy gminami. Kolejnym ważnym krokiem będzie wyposażenie strażników w broń palną. Niemal każdy funkcjonariusz policji municypalnej we Francji jest wyposażony w broń palną. Jest to w dużej mierze związane z tym, że we Francji często dokonywane są akty terrorystyczne. Dlatego władze zdecydowały się na wyposażenie funkcjonariuszy w broń palną, w celu szybszego zażegnania problemu, co wiąże się z ograniczeniem skutków aktu terrorystycznego. Również ważną kwestią jest to, że samo posiadanie broni sprawia, że francuscy strażnicy czują się pewniej, dokonując niektórych interwencji, dzięki przyzwoleniu, które daje im prawo, w razie konieczności, gdy ich życie jest zagrożone w dużym stopniu, mogą jej użyć.

---

<sup>21</sup> <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/straz-miejska-likwidacja,31,0,2412319.html>, dostęp 24.07.2022 r.

Reasumując, powyższe propozycje zmian, znacznie pozwolą rozwinąć kompetencje oraz funkcjonowanie straży miejskiej/gminnej w Polsce. Władze we Francji śmiało inwestują w poszerzanie umiejętności funkcjonariuszy policji municypalnej, wyposażenie oraz za pomocą aktów prawnych poszerzają ich kompetencje, przez co ich funkcjonowanie staje się znacznie płynniejsze i skuteczniejsze. W Polsce natomiast, zamiast inwestować w rozwój straży miejskiej/gminnej, to albo ogranicza się budżet na tę formację lub całkowicie ją likwiduje. Nie ma co się dziwić, że nie ma chętnych osób do pracy w tej formacji, a podejście społeczeństwa jest negatywne. Rządzący w Polsce powinni brać przykład z Francuzów, ponieważ formacja, która uznawana jest przez obywateli w Polsce za bezużyteczną, we Francji jest uznawana za jedną z głównych sił odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w kraju.

Jeżeli wymienione wyżej propozycje reform zostałyby wprowadzone w prawie polskim, z pewnością polepszyłyby to wizerunek straży miejskiej/gminnej, jak i poszerzyła kompetencje tej formacji, przez co stałaby się znacznie bardziej użyteczna w procesie zapewniania bezpieczeństwa, współpracy z innymi formacjami oraz zyskała uznanie obywateli.

## Bibliografia

### Literatura

1. Bismor J., Brodny J., *Rola i znaczenie straży miejskiej w procesie zapewniania bezpieczeństwa publicznego*. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: *Organizacja i zarządzanie*, z. 117, nr 1996, Gliwice 2018.
2. Bolesta S., *Prawnoadministracyjne zagadnienia porządku publicznego*. Wydaw. Profi, Warszawa 1997.
3. Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*. Wydawnictwo WAiP, Warszawa 2008.
4. Nyzio A., *Straże gminne – problemy, wyzwania i propozycje reform*. Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2020.
5. Rojtek R., *Organizacja i zadania straży gminnych (miejskich)*. Wydawnictwo TARBONUS, Kraków 2010.
6. Żółciak T., *Minister Błaszczak szykuje rewolucję w strażach miejskich*, 28.06.2017, [forsal.pl/artykuly/1053813,minister-blaszczak-szykuje-rewolucje-w-strazach-miejskich.html](https://forsal.pl/artykuly/1053813,minister-blaszczak-szykuje-rewolucje-w-strazach-miejskich.html), dostęp 25.07.2022 r.
7. Żółciak T., *Bodyguard dla każdego wójta. „Ze Straży Miejskiej”*, 20.02.2019, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1398767,zwiekszenie-kompetencji-strazy-miejskiej-o-ochrone-samorzadowcow.html>, dostęp 25.07.2022 r.



8. Prętkowska K., *Bezpieczeństwo czy porządek? Straż miejska po nowemu*. TVP Bydgoszcz, z dn. 15.07.2017, <https://bydgoszcz.tvp.pl/33231374/nastrozybezpieczenstwa-czy-porzadku-straz-miejska-po-nowemu>, dostęp 25.07.2022 r.
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych* (Dz.U. 1997 nr 123 poz. 779 z późn. zm.).
11. <https://docplayer.pl/8301012-Zadania-jednostek-samorządu-terytorialnego-w-zakresie-ochrony-porzadku-i-bezpieczenstwa-publicznego.html>, dostęp 24.07.2022 r.
12. Article L. 2212-2 du *Code général des collectivités territoriales. Les pouvoirs de police municipale du maire sont différents dans la Petite couronne de Paris (préfecture de police de Paris) et en Alsace-Moselle (droit local en Alsace et en Moselle)*, sur Légifrance 2014 r.
13. *L'article R511-12 du Code de la Sécurité Intérieure*, <https://www.police-nationale.net/police-municipale>, dostęp 13.05.2022 r.
14. <https://www.ville-liffre.fr/ma-mairie/la-police-municipale/les-missions-de-la-police-municipale/>, dostęp 13.05.2022 r.
15. *Conseil d'État, 5ème et 4ème sous-sections réunies*, 02/09/2009, 318584, Publié au recueil Lebon.
16. Décret n° 2010-544 du 26 mai 2010 modifiant le décret n° 2000-276 du 24 mars 2000 fixant les modalités d'application de l'article L. 412-51 du code des communes et relatif à l'armement des agents de police municipal.
17. <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/straz-miejska-likwidacja,31,0,2412319.html>, dostęp 24.07.2022 r.

## COMPERATIVE ANALYSIS OF THE COMPETENCIES AND POSITIONING OF CITY GUARDS IN POLAND AND MUNICIPAL POLICE IN FRANCE IN THE STATE SECURITY SYSTEM

### Abstract

The article analyzes the identification basis of the functioning of the municipal guard in Poland and the functioning of the Municipal Police in France. In the following part, a comparison was made between the two formations, and specific changes were indicated to improve the functioning of these formations in a given country. An efficiently operating municipal guard can significantly affect the sense of public safety in the local community. By looking at the functioning of the Municipal Police in France, which is highly appreciated by the French community, the

reader is able to conclude what should be improved so that the Municipal Police in Poland could perform their duties much better and how to improve their relations with the society. The presented article can be treated as an introduction to the discussion on the comparison of the functioning of the Municipal/Municipal Guards in Poland and the Municipal Police in France

**Key words**

Municipal Guard, Municipal Police, Public Safety



**Jakub PŁOWUCHA**

Absolwent Zespołu Szkół i Placówek Oświatowych w Nysie. W 2021 r. zaczął studia pierwszego stopnia na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* o specjalności *kryminologia i kryminalistyka* na Wydziale Nauk Społecznych w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Nysie.

Interesuje się problematyką szeroko rozumianego bezpieczeństwa, a w szczególności funkcjonowaniem służb mundurowych w krajach UE oraz prywatyzacją sektora militarnego. Prywatnie zawodnik sportów siłowych oraz trener.

## PEDOFILIA – STUDIUM ZJAWISKA SPOŁECZNEGO

### Streszczenie

W artykule zaprezentowano ogólny zarys zjawiska pedofilii jako problemu społecznego, który stereotypowo łączy jest ze środowiskami patologicznymi oraz osobami duchownymi. Autorka w pierwszej kolejności podjęła próbę usystematyzowania pojęcia „pedofilia” i zaprezentowania go w różnych kontekstach, określając przy tym skalę problemu. W tym celu przytoczono różnego rodzaju dane statystyczne. Omówiono również czynniki sprzyjające rozwojowi zjawiska pedofilii, gdzie szczególną uwagę zwrócono na dwa czynniki. Pierwszym z nich był coraz powszechniejszy dostęp do pornografii dziecięcej, drugim – nadmierna komercyjność dzieci. Dokonano również analizy współczesnego systemu zwalczania pedofilii, zwracając szczególną uwagę na podstawowe działania zapobiegawcze. Znajomość powyższych kwestii, a także świadomość powagi zjawiska to czynniki, które powinny ukierunkować pracę współczesnych pedagogów oraz biegłych seksuologów na sprawców przestępstw seksualnych oraz ich ofiary, którymi są dzieci.

### Słowa kluczowe

pedofilia, dzieci, sprawcy przestępstw seksualnych, zaburzenia preferencji seksualnych, profilaktyka, komercyjność dzieci, duchowni, pornografia dziecięca

### Wstęp

W dzisiejszych czasach problem przestępczości wymierzonej w wolność seksualną człowieka jest bardzo poważny i można określać go jako „społeczny”. Problem ten charakteryzuje fakt, że najczęściej ofiarami takich czynów są osoby mające najmniejszą szansę obrony przed oprawcami, wobec czego często ofiarami tych przestępstw stają się dzieci. Czyny takie określane są powszechnie jako „pedofilia”, a osoby, które się jej dopuszczają są obiektem szczególnego zainteresowania organów ścigania oraz seksuologów, którzy próbują zrozumieć i określić motywy ich postępowania. Poznanie ich jest niezwykle istotne pod względem klinicznym oraz strategii profilaktycznej. Wynika to z faktu, że wszystkie działania w zakresie profilaktyki problemu pedofilii poprzedzane są zawsze fazą diagnostyczną, której celem jest w szczególności kwalifikacja osoby badanej, jej leczenie czy też dobór odpowiednich metod terapeutycznych.

Nie ulega wątpliwości, że problematyka takich kwestii jak pedofilia czy pornografia dziecięca to kwestia niezwykle kontrowersyjna, rozległa,

a także trudna do jednoznacznego określenia. Bardzo często w opinii publicznej problem ten utożsamiany jest przede wszystkim ze środowiskiem patologicznym oraz duchownym, jednakże wbrew pozorom nie jest to takie oczywiste. Zjawisko to nierzadko pojawia się bowiem również w kręgu osób zamożnych, dobrze wykształconych i często uważanych za osoby skryte, wrażliwe i emocjonalne. Ponadto kontrowersji dodaje fakt, że problem wykorzystywania seksualnego dzieci przyległ w ostatnich latach do środowiska osób duchownych. Ze względu na swoją medialność jest to temat często poruszany i dyskutowany w środkach masowego przekazu, przez co może sprawiać w opinii publicznej fałszywe wrażenie jej dobrego oraz trafnego poznania. Społeczeństwo musi być świadome również tego, że pedofilia z medycznego punktu widzenia jest schorzeniem psychicznym i sprawca przestępstwa seksualnego na nieletnim nierzadko cierpi z powodu zaburzeń psychicznych, będąc niekiedy samemu ofiarą nieodpowiedniego systemu ochrony zdrowia psychicznego. Ważne jest zatem podejmowanie odpowiednich działań w tym kierunku.

Celem opracowania było dokonanie wszechstronnej analizy definicji terminu „pedofilia”, a także zaprezentowanie ogólnego zarysu tego zjawiska, wskazując m.in. podstawowe uwarunkowania jego rozwoju<sup>1</sup>.

Mając ten cel na uwadze, w artykule omówiono wyżej wskazaną i kontrowersyjną kwestię zjawiska pedofilii wśród osób duchownych i środowisk patologicznych. Aspekty te stanowiły niejako wprowadzenie do analizy dwóch głównych uwarunkowań potęgujących zjawisko pedofilii, a mianowicie: dostępu do pornografii dziecięcej oraz coraz większej komercyjności nieletnich.

### **Pedofilia – ogólny zarys zjawiska**

Omówienie problematyki ogólnego zarysu pedofilii warto byłoby rozpocząć od próby wyjaśnienia i usystematyzowania tego pojęcia. Należy mieć świadomość tego, że pojęcie szeroko rozumianej pedofilii należy rozgraniczać. Istnieją bowiem trzy odmienne podejścia: podejście prawne, społeczne (potoczne), a także seksuologiczne (medyczne). Warto zatem przedstawić pojęcie „pedofilia” w tych trzech kontekstach.

Aspekt prawny jest najkrótszy i zarazem najmniej skomplikowany. Warto tutaj odwołać się do treści art. 200 *Kodeksu karnego*<sup>2</sup>, który w sposób

---

<sup>1</sup> Artykuł jest kontynuacją badań autorki nad tym zjawiskiem. Szerzej: A. Kowalska-Koçer, *Proces zwalczania pedofilii i pornografii dziecięcej w Polsce*, praca dyplomowa licencjacka. Wydział Nauk Społecznych PWSZ w Nysie, Nysa 2022.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku *Kodeks karny* (Dz.U. 2022 poz. 1138).

jawny definiuje przestępstwo określane właśnie jako „pedofilia”. Zgodnie z tym zapisem, pedofilia ma miejsce, gdy osoba dorosła „obcuje płciowo z małoletnim poniżej lat 15 lub dopuszcza się wobec takiej osoby innej czynności seksualnej lub doprowadza ją do poddania się takim czynnościom albo do ich wykonania”<sup>3</sup>. Powyższe stwierdzenie jest o tyle jasne, że pedofilia sprowadza się po prostu do obcowania płciowego z osobą poniżej 15. roku życia i nie wymaga to dalszego tłumaczenia. Aspekt ten stanowi bowiem odniesienie jedynie do samego zdarzenia. Spojrzenie prawne stanowi jednak punkt wyjścia do dalszych rozważań.

W przypadku podejścia seksuologii należy przede wszystkim przytoczyć definicję Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych ICD-10<sup>4</sup>. Definicja ta utożsamia pedofilię jako „preferencję seksualną osoby dorosłej w stosunku do dzieci, zwykle w wieku przedpokwitaniowym lub we wczesnym okresie pokwitania”. W powyższym ujęciu szczególną uwagę warto zwrócić na dwa słowa: „preferencja” oraz „zwykle”. Preferencja to pewnego rodzaju stan organizmu, który ukierunkowuje przebieg cyklu reakcji seksualnych. Reakcje te wywoływane są przez reagowanie na podniecenie na bodźce wchodzące w skład zespołu cech najbardziej pożądanego obiektu seksualnego. W przypadku pedofilii to właśnie dziecko jest tym obiektem<sup>5</sup>. Natomiast określenie „zwykle” podkreśla fakt, że u pedofila występuje przeważająca tendencja do preferencji ukierunkowanych na małoletnich, ale jednocześnie świadczy o tym, że okresowo może być podejmowana aktywność seksualna z obiektem starszym. Oznacza to, że naturalna aktywność seksualna nie musi wykluczać pedofilii<sup>6</sup>.

Nieco inaczej pedofilię traktuje klasyfikacja DSM-IV Amerykańskiego Towarzystwa Psychiatrycznego. Pedofilia w tym przypadku znajduje się w grupie dewiacji seksualnych. Kryteria diagnostyczne mówią m.in. o trwających co najmniej sześć miesięcy nawracających fantazjach lub czynnościach obejmujących aktywność seksualną z dziećmi przed okresem pokwitania, a ich charakter musi być stały lub charakteryzować się dominującą tendencją – nie może mieć charakteru akcydentalnego. Ponadto, sprawca musi mieć ukończone 16 lat, natomiast ofiara musi być co najmniej 5 lat

<sup>3</sup> Ibidem, art. 200 § 1.

<sup>4</sup> *Międzynarodowa Statystyczna Klasyfikacja Chorób i Problemów Zdrowotnych. Klasyfikacja zaburzeń psychicznych i zaburzeń zachowania w ICD-10. Badawcze kryteria diagnostyczne*. Kraków-Warszawa 1998.

<sup>5</sup> A. Kapała, *Różnorodność wariantów diagnozy pedofilii w opiniowaniu sądowo – seksuologicznym*. NOWA KODYFIKACJA PRAWA KARNEGO, Tom LIII, AUWr 3953, Wrocław 2019, s. 149.

<sup>6</sup> Ibidem.

młodsza. Według M. Beisert do zaburzonych cech, świadczących o pedofilii zalicza się:

- G1 – osoba doświadcza powtarzającego się, nasilonego popędu oraz wyobrażeń seksualnych dotyczących niezwykłych przedmiotów lub też działań;
- G2 – osoba realizuje ten popęd i jednocześnie odczuwa z tego powodu cierpienie psychiczne;
- G3 – preferencja występuje przynajmniej pół roku<sup>7</sup>.

Dalej do określenia pedofilii konieczne jest spełnienie cech szczegółowych oraz działań będących źródłem pobudzenia seksualnego. Mowa tutaj m.in. o takich czynnikach jak: utrwalona i dominująca skłonność do aktywności seksualnej, wiek przedpokwitaniowy, skąpo rozwinięte owłosienie łonowe, delikatność skóry itp.

Zarówno prawne, jak i kliniczne źródła oraz postrzeganie pedofilii powoli tracą na znaczeniu, a w powszechnym obiegu coraz częściej dominuje podejście do ujęcia społeczno-kulturowego pedofilii. Ponadto, liczne doniesienia medialne oraz wypowiedzi seksuologów sprawiają, że potoczne znaczenie terminu „pedofilia” staje się coraz bardziej pojemne. Tym samym wypiera się nieco omówione wcześniej medyczne ujęcie pedofilii. Analizując pedofilię w tym kontekście, należy przytoczyć m.in. podejście K. Pospiszyla. Autor ten zaznaczył, że dla pedofila obiektem seksualnego podniecenia jest nie tyle dziecko, ile dziecko w danym wieku. Oczywiście nie chodzi tu o wiek metrykalny, a o cechy budowy somatycznej. To właśnie właściwości fizyczne dziecka, jako obiektu pożądania seksualnego, są podstawą do odróżnienia pedofila od innych sprawców przestępstw seksualnych wobec nieletnich. Wg autora, pewną granicą zainteresowania seksualnego pedofila jest zwykle pojawienie się u dziecka tzw. trzeciorzędowych cech płciowych, a w szczególności owłosienia w okolicach narządów płciowych. Innym czynnikiem, który odróżnia pedofila jest różnica pomiędzy popędem seksualnym pedofila a popędem innych mężczyzn, dla których dziecko nie jest obiektem pożądania seksualnego. Oznacza to, że preferencje pedofila wynikają głównie z braku rozwinięcia odpowiednich hamulców moralnych. Wiadomym jest bowiem, że bycie pedofilem nie wyklucza pociągu seksualnego do dojrzałych płciowo kobiet<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> M. Beisert, *Psychologia zaburzeń seksualnych*, [w:] *Psychologia kliniczna*, red. H. Sęk, t. 2. Warszawa 2005, s. 202-221.

<sup>8</sup> A. Kapała, *Różnorodność wariantów...*, op. cit., s. 150.

Podobne, klasyczne ujęcie pedofilii zaproponował K. Imieliński, który zakwalifikował omawiane schorzenie do odchyłeń seksualnych w zakresie obiektu. Zaznacza jednak, że wchodzi ona w większy zakres dewiacji seksualnych, czyli odchyłeń od szeroko rozumianych i akceptowalnych norm społecznych<sup>9</sup>. Z racji tego, że odbiega od norm społecznych, należy ją zaliczyć do patologii. W praktyce oznacza to, że obejmuje szereg zachowań wpływających negatywnie na zdrowie lub życie oraz zaburzające rozwój – wówczas określana jest mianem patologicznego odchylenia seksualnego. Zdarza się, że odchylenie to w skrajnych przypadkach może przyjąć postać progresywną, co oznacza, że pojawia się przymusowość działania, wysoka częstotliwość oraz okresowość naporu.

Wszystkie ujęcia pedofilii mają pewną wspólną cechę, a dokładniej – jest określana mianem patologii/choroby seksualnej. Warto jednak mieć na uwadze, że w każdym odrębnym przypadku jest to zjawisko skrajnie negatywne. Jest to spowodowane przede wszystkim tym, że zjawisko to dotyczy dzieci i zostawia u nich negatywny, często nieodwracalny ślad w psychice nawet na całe życie. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że nie jest to problem nowy, jednakże na przestrzeni lat zmieniło się jego postrzeganie. Odbiór przez społeczeństwo podlega bowiem różnej intensywności, co jest spowodowane wieloma czynnikami, np. przekazem medialnym. Oczywiście w opinii publicznej panuje pogląd, który jest całkowicie przeciwny pedofilii i chyba nikt nie kryje oburzenia takimi zachowaniami, tym bardziej, że dotyczą one coraz to młodszych osób. Warto zatem poznać specyfikę tego karygodnego i nieakceptowalnego czynu, a także podjąć próbę określenia skali, co ze względu na szczątkowe informacje, jest niezwykle trudne.

Prawdziwe rozmiary problemu zjawiska w gruncie rzeczy nie są dokładnie znane. Niestety zdarza się, że wiele incydentów jest „zamiatanych pod dywan” lub „wyciszanych”. Często też przestępstwa o charakterze seksualnym nie są po prostu zgłaszane – głównie za sprawą poczucia wstydu lub zastraszania. Sprawia to, że zjawisko pedofilii i przestępczości seksualnej jest dość mocno marginalizowane. Zdarza się, że same ofiary nie decydują się na poinformowanie chociażby rodziców. Również instytucje rządowe starają się pomniejszać problem, aby nie wzbudzać strachu w społeczeństwie<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> K. Imieliński, *Seksiatria*, t. 2. Warszawa 1990; M. Beisert, *Psychologia zaburzeń seksualnych...*, op. cit., s. 202-221.

<sup>10</sup> *Pierwszy raport Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15*, Warszawa 2021.

Warto również dodać, że ofiary bardzo często bezgranicznie ufają swojemu oprawcy, w związku z czym, wiele spraw najprawdopodobniej nigdy nie ujrzy światła dziennego. To również znacząco utrudnia określenie realnej skali problemu. Pomimo tego, możliwe jest dotarcie do statystyk, które przynajmniej nakreślą jego skalę, jednakże z dużym prawdopodobieństwem należy uznać, że są one znacząco zaniżone.

Na wstępie warto wskazać, jak wygląda specyfika ofiar pedofilii. Dane dotyczące płci i wieku przedstawione zostały w poniższej tabeli.

*Tabela 1. Płeć i wiek pokrzywdzonych w chwili popełnienia przestępstwa*

Płeć		Wiek	
Dziewczynka	97%	0-3 r.ż.	1%
		4-6 r.ż.	8%
Chłopiec	3%	7-12 r.ż.	41%
		13-15 r.ż.	49%

*Źródło: Pierwszy raport Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych (...), Warszawa 2021, s. 84*

Jak widać powyżej – pokrzywdzonymi w zdecydowanej większości są dziewczynki. Chłopcy stanowią jedynie 3%, co sprawia, że stanowią oni marginalną część w strukturze poszkodowanych. W przypadku wieku pokrzywdzonych struktura tutaj jest nieco bardziej równomierna, jednakże należy zaznaczyć, że blisko połowa pokrzywdzonych to dzieci najstarsze, pomiędzy 13 a 15 rokiem życia. Drugą część stanowią dzieci w wieku od 7 do 12 lat. 8% to dzieci w wieku przedszkolnym, a 1% to dzieci do 3 roku życia. Niepokojące i zarazem przerażające jest to, że istnieją sprawcy, którzy dopuszczają się tak strasznych czynów na bardzo małych dzieciach, które nawet nie są świadome tego, co się dzieje. Pomimo tego, sprawca bardzo często powoduje u nich nieodwracalne konsekwencje tego czynu.

Państwowa Komisja ds. wyjaśniania przypadków... prowadziła w samym 2021 roku 349 spraw, zarówno zgłoszonych, jak i podejmowanych z własnej inicjatywy<sup>11</sup>. Liczba tychże zgłoszeń obejmowała zgłoszenia, które: zapoczątkowały postępowania przygotowawcze, zawierały prośbę o monitorowanie postępowania karnego, wskazywały na popełnienie przestępstwa, a także dotyczące innych spraw. Ponadto, do komisji zgłaszane były również sprawy badane uprzednio już przez organy ścigania oraz zakończone decyzją o odmowie wszczęcia postępowania bądź też umorzone na etapie postępowania przygotowawczego. Osoby zgłaszające sprawy na tym etapie

<sup>11</sup> Ibidem, s. 149.



najczęściej zwracały się do Państwowej Komisji o podjęcie działań zmierzających do weryfikacji decyzji merytorycznych oraz zbadania prawidłowości działań podejmowanych przez prokuraturę. Państwowa Komisja monitoruje 250 takich spraw<sup>12</sup>.

Omawiając skalę problemu warto jeszcze nieco scharakteryzować sprawców przestępstw pedofilskich. Dane statystyczne odnośnie sprawców zostały zaprezentowane w tabeli 2.

Tabela 2. Płeć i wiek sprawców

Płeć		Wiek	
Kobieta	2%	do 20 r.ż.	19%
		20-30 lat	28%
Mężczyzna	98%	30-40 lat	21%
		40-50 lat	19%
		50-60 lat	13%

Źródło: Pierwszy raport..., op. cit., s. 95

Powyższe dane statystyczne jednoznacznie pokazują, że sprawcami czynów pedofilskich w zdecydowanej większości są mężczyźni. Stanowią oni bowiem aż 98% osób dopuszczających się pedofilii. Jeśli chodzi o wiek, to sytuacja tutaj jest bardzo zróżnicowana, co sprawia, że ciężko sprofilować sprawców. Największy odsetek sprawców stanowią osoby w wieku 20-30 lat. Jest ich 28%. Następną grupą są osoby w wieku 40-50 lat. Najmniej liczną stanowią osoby w wieku 50-60 lat. Jest ich 13%.

Nawet nie biorąc pod uwagę powyższych danych należy pamiętać, że „coraz częstsze i liczniejsze informacje i doniesienia o występowaniu aktów seksualnego wykorzystywania dzieci oraz o zgubnych skutkach tego rodzaju wynaturzonych czynów doprowadziły w sposób naturalny do przeczulenia na punkcie wszelkich kontaktów fizycznych z dziećmi”<sup>13</sup>.

### **Stereotypowe łączenie zjawiska pedofilii ze środowiskiem patologicznym i duchownym**

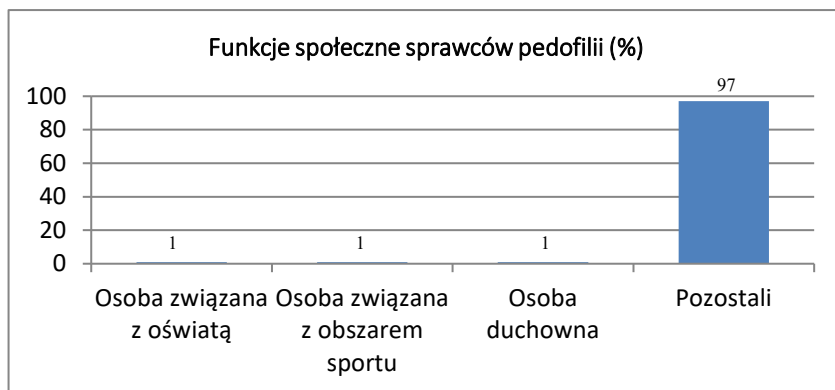
W opinii publicznej panuje pogląd, że pedofilia to przede wszystkim problem duchownych oraz Kościoła katolickiego. Z wielu jednak względów nie warto stawiać znaku równości pomiędzy słowami: „ksiądz” oraz „pedofil”. Panujący powszechnie stereotyp przedstawiający księży krzywdzących w ten

<sup>12</sup> Ibidem, s. 149.

<sup>13</sup> K. Pospiszyl, *Przestępstwa seksualne. Geneza, postacie, resocjalizacja oraz zabezpieczenia przed powrotnością*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 61.

sposób dzieci jest wyjątkowo destruktywny i co niezwykle istotne – zamazuje rzeczywistą skalę problemu wykorzystywania seksualnego nieletnich.

Utożsamiając pojęcie pedofilii ze środowiskiem Kościoła katolickiego, tworzy się zakłamany obraz problemu oraz zakłamany wizerunek potencjalnego sprawcy przestępstw seksualnych. Skupiając się jedynie na tym środowisku, nie zauważamy tego, co się dzieje gdzieś indziej – nierzadko nawet w naszym najbliższym otoczeniu. Nie każdy ksiądz jest pedofilem i należy o tym stanowczo pamiętać – potwierdzają to również dane statystyczne, które są prezentowane poniżej. Takie stereotypowe podejście dotyczy też nierzadko osób związanych z obszarem oświaty, trenerów sportowych itp. Zagrożenie czyha jednak w wielu miejscach, co sprawia, że trudno jest sprofilować sprawców przestępstw. Na poniższym rysunku została zaprezentowana rola sprawców przestępstw z wykorzystaniem seksualnym nieletnich (rys. 1).

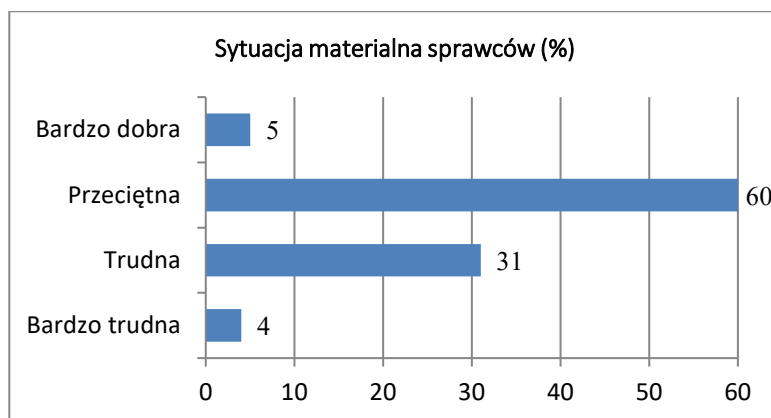


Rysunek 1. Funkcje społeczne sprawców pedofilii

Źródło: Pierwszy raport..., op. cit., s. 99

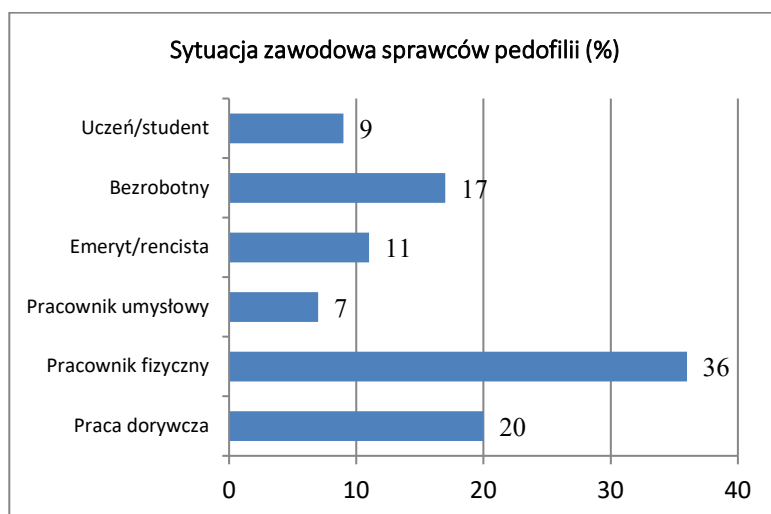
Powyższe wyniki jednoznacznie pokazują, że odsetek duchownych wśród pedofili jest marginalny. Jedynie 1 osoba na 100, która dopuszcza się przestępstw seksualnych na nieletnich jest z kręgu duchownych. Podobnie jest chociażby w przypadku nauczycieli czy trenerów sportowych dzieci. Pomimo tego, temat ten jest mocno poruszany. Nie podlega dyskusji, że jest to wynikiem tego, iż jest to temat komercyjny i mocno kontrowersyjny, a duchowni są na tzw. „świeczniku”. Oczywistym wydaje się również, że media tworzą i wykorzystują chwytliwe nagłówki i nierzadko przerysowują historie, aby podbić oglądalność czy też „klikalność” w sieci. Historia proboszcza wykorzystującego seksualnie ministrantów zawsze będzie chwytliwym i łatwo sprzedającym się tematem.

Inną istotną kwestią związaną ze stereotypowym podejściem do zjawiska pedofilii jest panujący powszechnie pogląd, iż dotyczy ona jedynie środowisk patologicznych, czyli rodzin dotkniętych trudną sytuacją materialną lub różnego rodzaju uzależnieniami. Niemniej jednak przyglądając się poszczególnym statystykom widzimy, że problem pedofilii dotyczy różnych środowisk, niezależnie od pochodzenia czy statusu społecznego. Pokażą to chociażby poniższe dane dotyczące sytuacji materialnej sprawców (rys. 2) oraz ich status zawodowy (rys. 3).



Rysunek 2. Sytuacja materialna sprawców w okresie popełnienia czynu

Źródło: Pierwszy raport..., op. cit., s. 99



Rysunek 3. Sytuacja zawodowa sprawców pedofilii

Źródło: Pierwszy raport ..., op. cit., s. 98

Zaprezentowane wyniki pokazują, że wpływ sytuacji materialnej czy zawodowej nie jest tak bardzo znaczący w kształtowaniu się skłonności do popełniania czynów pedofilskich. Jedynie 17% sprawców w momencie popełnienia przestępstwa była bezrobotna, a 20% wykonywało prace dorywcze. Największy odsetek sprawców stanowili pracownicy fizyczni. Było to aż 35% respondentów. W przypadku sytuacji materialnej sytuacja jest stosunkowo jasna. Większość osób, bo aż 60% było w tym czasie w przeciętnej sytuacji materialnej, a zaledwie 31% w trudnej.

Dlatego też pogląd, w którym psycholog, pedagog, biznesmen czy celebryta nie są osobami, które potencjalnie mogą dopuścić się pedofilii jest jednoznacznie błędny i niezgodny z rzeczywistością. Wykształcenie, inteligencja czy wysoki status materialny nie świadczą o tym, że ktoś nie może popełnić przestępstwa. Potwierdza się zatem to, o czym mówiono wcześniej – nie ma jednego uniwersalnego profilu sprawcy pedofilii.

Najlepszym zatem wydaje się przytoczenie wybranego studium przypadku z przeszłości. Jednym z nich jest historia znana chyba większości z nas. Chodzi o zabójstwo czterech chłopców przez pedofila Mariusza Trynkiewicza. Była to osoba, która nie pochodziła ze społeczeństwa kościelnego ani patologicznego. W momencie popełnienia przestępstwa był on dobrze wykształcony, inteligentny i cieszący się dużym uznaniem wśród społeczeństwa. Był nauczycielem wychowania fizycznego. Jest zatem przykładem tego, że do przekroczenia pewnych granic moralnych i etycznych dopuszczają się różne grupy zawodowe. Przykład ten jest oczywiście jednym z wielu potwierdzających fakt, że sprofilowanie sprawców pedofilii jest niemal niemożliwe. Z całą pewnością nie należy tu kierować się obrazem wyimaginowanego wizerunku pedofila w sutannie czy też zaniedbanego pana w średnim wieku z pobliskiej ławki w parku z butelką odpowiedniego trunku w ręku. W społeczeństwie powinno kształtować się realne i mające odzwierciedlenie w rzeczywistości typy możliwych sprawców przestępstw seksualnych oraz edukować ludzi w taki sposób, by ci potrafili trafnie identyfikować sprawców. Jedynie dzięki temu będzie można wyeliminować niesłuszne uprzedzenia, które zamazują obraz rzeczywistości.

Chcąc określić realną skalę problemu pedofilii, jak i również zagrożeń z nią związanych, należy spojrzeć na problem w sposób wielowymiarowy. Pewne stereotypy czy też uprzedzenia z całą pewnością w tym nie pomogą – co więcej – utrudniają dotarcie do rzetelnych i prawdziwych źródeł. Utożsamiając pedofilię głównie z Kościołem katolickim i środowiskiem patologicznym, tuszuje się setki innych spraw. Tym samym sprawcy nierzadko są się chronieni, dzięki czemu czują się bezkarni. Zdają sobie oni sprawę, że główna uwaga skierowana jest bowiem na inne grupy.

## Dostęp do pornografii dziecięcej jako czynnik wzmacniający zjawisko pedofilii

Nie ulega wątpliwości, że pornografia dziecięca jest czynnikiem, który sprzyja rozwojowi pedofilii. Niestety w ostatnim czasie Internet jest przepełniony tego typu materiałami i niezbędne jest podejmowanie odpowiednich działań, które ograniczą dostęp do tego typu treści.

Podjmując rozważania o pornografii dziecięcej jako czynniku wzmacniającym pedofilię, należy najpierw zdefiniować to pojęcie. Próby ścisłego zdefiniowania pojęcia pornografii dziecięcej zostały podjęte przez dogmatyków z zakresu prawa karnego, a także były przedmiotem zainteresowania organizacji międzynarodowych. Należy jednak uznać, iż tak jak zdefiniowanie pojęcia pornografii jest trudne, tak też problemy sprawia jednoznaczne zdefiniowanie pornografii dziecięcej. Pornografię dziecięcą definiuje się zazwyczaj w oparciu o pojęcie pornografii. Pod pojęciem pornografii dziecięcej należy rozumieć „treści, które przedstawiają osobę małoletnią wykorzystaną seksualnie lub treści prezentujące jej genitalia, mające na celu pobudzić seksualnie odbiorcę. Zauważyć należy, że w przypadku wykorzystania seksualnego małoletniego trudno mówić o dobrowolnej aktywności seksualnej”<sup>14</sup>.

Z tego też powodu poprawniejsze wydaje się używanie terminów przyjętych w krajach anglojęzycznych: *childabuseimages* (krzywdzące obrazy dziecka) lub *childeploitation* (wykorzystanie dziecka), które to lepiej oddają proces powstawania takich obrazów, jak i ich skutki. Trudno jednak znaleźć odpowiednik dla tego terminu w języku polskim<sup>15</sup>. Jakie zatem skutki niesie za sobą pornografia dziecięca? Konsekwencje mogą być poważne i nieodwracalne dla umysłu dziecka oraz osób oglądających tego typu materiały.

Społeczeństwo, które wystawione jest na ciągły kontakt z materiałami rozpowszechniającymi cielesność czy nagość dzieci, staje się żądne tego typu materiałów. Człowiek mimowolnie i nieświadomie przyzwyczaja się do zakłamanego obrazu dojrzałego zarówno emocjonalnie, jak i fizycznego dziecka, które jest jedynie niewinną istotą potrzebującą wsparcia i poczucia bezpieczeństwa. Dziecko jest bardzo ufne, co jest nierzadko brutalnie wykorzystywane. Coraz częściej jednak dzieciom odbierane jest w ten sposób dzieciństwo, a także prawo do naturalnego rozwoju.

Są to tendencje, które oswiają społeczeństwo z zupełnie nierealnym i nieakceptowalnym wizerunkiem najmłodszych jako osób dojrzałych oraz

<sup>14</sup> M. Siwicki, *Cyberprzestępczość*. Wydaw. C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 178-179.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 16.

obiektów seksualnych. Skutkują coraz poważniejszym problemem bezpośredniego naruszania ich nietykalności oraz przekraczania wszelkich moralnych oraz etycznych granic wykorzystywania ich wizerunku w postaci fotografii czy filmów video.

Wspomniana powszechność materiałów z udziałem nieletnich, które niekiedy są wrzucone bezmyślnie przez rodziców czy też nich samych jest pożywką dla pedofilów oraz osób z takimi skłonnościami. Obecnie sprawy nie muszą nawet wkładać zbyt dużo wysiłku, aby dotrzeć do tego typu materiałów, ponieważ są one bardzo łatwo dostępne.

Innym problemem związanym z powszechnością materiałów pornograficznych z udziałem dzieci jest pewnego rodzaju osvajanie, a nawet zachęcanie dzieci do prezentowania swojego wizerunku w sieci. Tym samym ofiary nieświadomie „wystawiają” się możliwym sprawcom. Niestety we współczesnym świecie, gdzie media społecznościowe odgrywają ważną rolę, promowane jest przedmiotowe oraz materialne traktowanie ciała. Coraz częściej zapomina się o jakichkolwiek walorach moralnych czy etycznych.

Bezsprzeczne jest to, że łatwy, powszechny i bezkarny dostęp do treści pornograficznych może znacząco wpływać na skalę problemu pedofilii i zapotrzebowanie na tego typu treści. Brak stosownej kontroli rodzicielskiej, brak odpowiedniej edukacji w zakresie zagrożeń związanych z udostępnianiem materiałów z wizerunkiem dzieci czy też brak wsparcia psychologicznego i odpowiedniej opieki medycznej istotnie wpływają na szerzące się, głównie w sieci, zagrożenia<sup>16</sup>. Warto zatem ograniczać to zjawisko.

Niezbędne jest przede wszystkim stosowanie blokad treści pornograficznych, jak i również różnego rodzaju materiałów ukazujących prowokujących nieletnich. W ten sposób odcina się ewentualnych sprawców przestępstw seksualnych od tych materiałów, które pobudzają ich popędy, a w konsekwencji prowadzą do zwiększenia skali zjawiska przestępczości na tle seksualnym.

Ograniczając w ten sposób dostęp do tego typu materiałów, pozbawia się zainteresowanych możliwości korzystania z nich. Ponadto, buduje się w społeczeństwie poprawne oraz zdrowe postawy wobec tego problemu, chociażby w świadomości potencjalnych ofiar.

Nieustanna ekspozycja na cielesność, przyjemność fizyczną czy komercyjność, kreuje wyimaginowany oraz przerysowany obraz dojrzałości

---

<sup>16</sup> M. Romańczuk-Grącka, B. Orłowska-Zielińska, *Przeciwdziałanie pedofilii w polskim systemie prawnym - ujęcie ewolucyjne*, [w:] *Przestępstwa seksualne ujęcie psychologiczne, prawne i kryminalistyczne*, red. P. Herbowski, W. Krawczyk, D. Ślączyńska, A. Zalewska. Difin, Warszawa 2016, s. 24-25.

oraz seksualności nieletnich. Można zatem powiedzieć, że wśród głównych uwarunkowań tego zjawiska mamy:

- komercyjność dzieci, poprzez wykorzystywanie ich w reklamach, programach rozrywkowych czy teledyskach i filmach,
- seksualizację najmłodszych,
- przyzwolenie i aprobatę społeczną,
- brak moralności wobec najmłodszych,
- promowany obraz fizycznej dojrzałości dzieci.

Podsumowując powyższe rozważania, należy podkreślić, że działania zmierzające do eliminowania dostępu do pornografii dziecięcej mają charakter profilaktyczny wobec rozwoju zjawiska pedofilii. Kampanie społeczne w tym zakresie oraz odpowiedni przekaz medialny to czynniki, które mogłyby przede wszystkim podnieść świadomość na temat możliwych zagrożeń. Oczywiście edukacja w tym zakresie powinna dotyczyć różnych grup – nie tylko dzieci. Mowa tutaj o opiekunach i pedagogach, czyli grupach, które stanowią znaczące źródło wpływu kreowania zachowań dzieci.

### **Komercyjność dzieci jako czynnik wzmacniający zjawisko pedofilii**

Wspomniano wcześniej, że istotnym problemem jest również komercyjność dzieci. Polega ono na czerpaniu korzyści majątkowych i niematerialnych z nielegalnym wykorzystaniem dzieci – ich sprzedażą, wykorzystaniem w reklamach czy filmach dla dorosłych itp. Jest to proceder, który obejmuje niezwykle szerokie spektrum form oraz metod, wśród których wymienia się m.in. wspomniany handel dziećmi, pornografię dziecięcą, prostytucję, wykorzystywanie do żebrania, zmuszanie do działalności kryminalnej, przymusową pracę czy wyłudzenie świadczeń socjalnych<sup>17</sup>.

Wśród korzyści niematerialnych wymienia się przede wszystkim seksualne wykorzystywanie dzieci. Można zatem powiedzieć, że jest to jeden z głównych czynników przyczyniających się do rozwoju tego zjawiska. Zwykle celem przestępców są dzieci, więc warto zatem wiedzieć, które są najbardziej narażone. Według badań Z. Izdebskiego do grupy tej zaliczają się przede wszystkim: sieroty, dzieci ulicy, małoletni cudzoziemcy, dzieci z placówek opiekuńczo-wychowawczych, uciekinierzy, dzieci z rodzin dysfunkcyjnych, a także z grup marginalizowanych i dyskryminowanych<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> B. Wojtkowska, *Komercyjne wykorzystywanie dzieci*. „Dziecko Krzywdzone”, nr 2(39), Fundacja Dzieci Niczyje, Warszawa 2012, s. 67.

<sup>18</sup> Z. Izdebski, *Badanie dotyczące problematyki prostytucji dziecięcej zrealizowane na zlecenie MENiS przez PRO-ECPAT przy współpracy TNS OBOP i Komendy Głównej Policji*. Warszawa 2004.

Dzieci z tych środowisk są o wiele bardziej skłonne do zachowań ryzykownych, co sprawia, że są o wiele bardziej ufne i częściej wykorzystywane. Ważną rolę odgrywa tutaj również środowisko rodzinne i występujące w nim dysfunkcje, jak np. alkoholizm czy narkomania, wzmacniające taką sytuację. Warto również wspomnieć, że niekiedy rodzice sami wzmacniają komercyjność. Nadmiernie dążą do tego, aby dziecko zdobyło popularność, eksponując je chociażby w mediach społecznościowych.

Opisane powyżej zjawisko, z uwagi na dużą różnorodność stosowanych metod, powiązane jest z wieloma wymiarami krzywdzenia, które mogą powodować poważne oraz długotrwałe skutki dla rozwoju fizycznego, psychicznego, duchowego oraz emocjonalnego dziecka. Niestety wiąże się to też z seksualnym wykorzystaniem dzieci. Ze względu na często ukryty charakter takich działań, brakuje rzetelnych badań oraz danych dotyczących psychospołecznych i zdrowotnych implikacji komercyjnego wykorzystywania dzieci. Ważne jest, aby dbać o najmłodszych i dążyć do tego, aby z rozwagą eksponować swoje pociechy.

### **Działania profilaktyczne w zakresie pedofilii**

Analizując powyższe podrozdziały i dane statystyczne, należy uznać, że problem seksualnego wykorzystywania dzieci istnieje i należy podejmować właściwe kroki. Nie ulega wątpliwości, że dzisiejsze działania profilaktyczne to za mało i konieczne jest wdrożenie pewnych zmian w tym systemie. W przeciwnym razie informacje o nowych przypadkach pedofilii będą wciąż się pojawiać, co nadal będzie wzbudzało niepokój w społeczeństwie. Wszelkie obawy wydają się być słuszne, gdyż wdrożone obecnie programy profilaktyczne nie są wystarczające i sytuacja nie ulega poprawie.

Kluczowym problemem jest chociażby sposób orzekania sądów. Obecnie sądy za czyny pedofilskie przewidują jedynie karę pozbawienia wolności. Nie biorą pod uwagę tego, że jest to również jednostka chorobowa. Sądy winny zatem orzekać również o przymusowym leczeniu. Umieszczając skazanego w murach więziennych, pozbawiamy go dostępu do specjalistycznej opieki oraz możliwości rozpoczęcia terapii, dzięki której można byłoby skutecznie walczyć ze schorzeniem. Czynnikiem ten powinien być szczególnym elementem w walce z pedofilią, gdyż niestety bardzo często zdarza się, że mamy tu do czynienia z recydywistami.

Wspomnieć w tym miejscu należy również o niedostatecznej ilości narzędzi kontrolnych właśnie wobec skazanych, którzy już karę odbyli. Oprócz tego, że nie muszą oni podejmować żadnej terapii, to również nie mają regularnego obowiązku meldowania się na posterunkach Policji. Brak



stałego monitorowania byłych skazanych rodzi kolejne problemy i jest niejako furtką do popełniania kolejnych przestępstw.

Bardzo ciekawym rozwiązaniem mogłyby być również systemy tzw. „pułapek na pedofilii”. Chodzi tutaj przede wszystkim o weryfikację osób w sieci. Niestety obecnie system prawny nie przewiduje takich kompetencji i tworzenie takich zasadzek nie jest możliwe. Na szczęście coraz częściej tego typu akcje są inicjatywą zwykłych obywateli, których celem jest po prostu ochrona dzieci. Bardzo często zdarza się, że akcje tego typu zakończone są powodzeniem.

Oczywistym czynnikiem profilaktycznym powinno być również zwiększenie jakości edukacji seksualnej na każdym etapie życia młodego człowieka. Niestety młodzi ludzie bardzo często są pozostawieni samym sobie i nie radzą sobie z natłokiem informacji płynących z mediów czy Internetu. Sprawia to, że ich zdolności poznawcze są na zbyt niskim poziomie, aby zrozumieć aspekty związane z ich bezpieczeństwem, granicami moralnymi czy asertywnością. Brak odpowiedniego wsparcia ze strony dorosłych skutkuje tworzeniem się surrealistycznych i niebezpiecznych postaw oraz poglądów dotyczących sfery intymnej.

Wobec powyższego wydaje się, że dla zwiększenia jakości profilaktyki pedofilii niezbędne jest:

- wdrożenie odpowiedniego systemu edukacji,
- tworzenie kampanii na temat zwalczania stereotypowych poglądów na temat pedofilii,
- zwrócenie większej uwagi na usprawnienie procesu resocjalizacji osób odbywających karę za czyny pedofilskie,
- usprawnienie terapii leczniczych osób o skłonnościach pedofilskich,
- skuteczniejsze blokowanie dostępu do materiałów z pornografią dziecięcą – szczególnie w sieci,
- kontrola potencjalnych ofiar pod kątem ich komercyjnego wykorzystania,
- walka z poglądem, w którym dzieci postrzega się jako osoby dojrzałe fizycznie i psychicznie.

## **Wnioski**

Celem niniejszego opracowania było określenie skali zjawiska pedofilii, identyfikacja głównych czynników sprzyjających temu problemowi oraz wyjaśnienie kwestii stereotypowego podejścia. Autorce zależało na zaakcentowaniu przede wszystkim dwóch kwestii, a mianowicie: pornografii dziecięcej i komercyjności dzieci jako czynnika rozwijającego pedofilię

oraz stereotypowego podejścia do duchownych i środowisk patologicznych w tej kwestii. Wobec tego, w pracy omówiono szczegółowo problem pornografii dziecięcej i komercyjności dzieci. Określonymi argumentami dowiedziano, że są to kwestie kluczowe i w przypadku braku ich minimalizacji trudno będzie zwalczać zjawisko pedofilii. W przypadku drugiej kwestii, wykorzystano dane statystyczne. Dzięki temu wywnioskowano, że opiniujące społeczeństwo w większości przypadków nie ma racji. Pedofilia nie jest bowiem jedynie domeną osób duchownych oraz rodzin patologicznych. W gruncie rzeczy nie da się określić potencjalnych profili sprawców. Seksualnego wykorzystywania dzieci dopuszczają się przedstawiciele różnych grup społecznych, zawodowych czy materialnych. Pewnym jest jedynie, że w zdecydowanej większości przypadków są to mężczyźni.

Opisane kwestie są niezwykle istotne dla planowania działań profilaktycznych w tym zakresie. Wywnioskowano, że w praktyce stanowią one istotę walki z tym zjawiskiem. Walka ta jest kooperacją kilku grup wpływów, a w szczególności: organów ścigania, rodziców, pedagogów i wreszcie samych dzieci.

## Bibliografia

1. Herbowski P., Krawczyk W., Słapczyńska D., Zalewska A., *Przestępstwa seksualne ujęcie psychologiczne, prawne i kryminalistyczne*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2016.
2. Kapała A., *Różnorodność wariantów diagnozy pedofilii w opiniowaniu sądowo – seksuologicznym*. NOWA KODYFIKACJA PRAWA KARNEGO, Tom LIII, AUWr 3953, Wrocław 2019.
3. Kowalska-Koçer A., *Proces zwalczania pedofilii i pornografii dziecięcej w Polsce*, praca dyplomowa licencjacka. Wydział Nauk Społecznych Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie, Nysa 2022.
4. Pospiszyl K., *Przestępstwa seksualne. Geneza, postacie, resocjalizacja oraz zabezpieczenia przed powrotnością*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
5. Sęk H. (red.), *Psychologia kliniczna*, t. 2. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
6. Siwicki M., *Cyberprzestępczość*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.
7. Wojtkowska B., *Komercyjne wykorzystywanie dzieci*. „Dziecko krzywdzone”, nr 2(39), Fundacja Dzieci Niczyje, Warszawa 2012.

## **PEDOPHILIA – STUDY OF THE SOCIAL PHENOMENON**

### **Abstract**

The article presents a general outline of the phenomenon of pedophilia as a social problem that is stereotypically associated with pathological environments and clergy. The author first attempted to systematize the concept of “pedophilia” and present it in various contexts, while determining the scale of the problem. For this purpose, various types of statistical data have been cited. Factors conducive to the development of the phenomenon of pedophilia were also discussed, where special attention was paid to two factors. The first was the increasingly widespread access to child pornography, the second was the excessive commerciality of children. An analysis of the modern system of combating pedophilia was also carried out, paying special attention to basic preventive measures. Knowledge of the above issues, as well as awareness of the seriousness of the phenomenon are factors that should direct the work of modern educators and expert sexologists to the perpetrators of sexual crimes and their victims, who are children.

### **Key words**

Pedophilia, children, sex offenders, sexual preference disorders, prevention, commerciality of children, clerics, child pornography



### **lic. Aneta KOWALSKA-KOÇER**

W 2022 r. została absolwentką studiów I stopnia Wydziału Nauk Społecznych PWSZ w Nysie na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*.

W październiku 2022 r. rozpoczęła studia II stopnia na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* w Państwowej Akademii Nauk Stosowanych w Nysie.

Zawodowo czynnie związana z edukacją. W przyszłości planuje pracę z dziećmi i młodzieżą związaną z kierunkiem ukończonych studiów. W szczególności interesuje się kryminologią oraz suycydologią.

## **ROLA PSYCHOLOGA W SŁUŻBACH MUNDUROWYCH ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM POLICJI I SŁUŻBY WIĘZIENNEJ**

### **Streszczenie**

Artykuł przedstawia rolę psychologa w służbach mundurowych. Wskazuje, w jakim celu stosuje się psychologię oraz w jaki sposób wpływa ona na proces przeciwdziałania przestępczości. Prezentuje wybrane czynniki kryminogenne, które wpływają na poczucie bezpieczeństwa społeczności lokalnych i pokazuje, w jaki sposób z użyciem psychologii należy je rozpatrywać. Ukazuje powoływanie psychologa jako organu pomocniczego w sprawach, a także w celu niesienia wsparcia ofiarom przestępstw. Autorka opisuje również wybrane służby mundurowe, takie jak: Policja, Służba Więzienna, Siły Zbrojne oraz Państwowa Straż Pożarna i przedstawia rolę psychologa w ich strukturach.

### **Słowa kluczowe**

psycholog, nauka, przestępczość, służby mundurowe

### **Wstęp**

Psychologia od dawna jest nauką, która dzieli społeczeństwo. Wielu uważa ją za wciąż niepoznaną i potrzebną, inni natomiast za zbędną. Jednak niewątpliwie dotyka ona wielu aspektów życia ludzkiego. Proces zapewniania bezpieczeństwa jest odczuwalny subiektywnie, a co za tym idzie, każda jednostka inaczej rozumie poczucie bezpieczeństwa. Dzieje się tak, ponieważ każdy człowiek ma inne cechy i inaczej postrzega świat. Różnorodność ludzka jest jednym z przedmiotów badań w psychologii. To właśnie te różnice w cywilizacji pokazują, co determinuje dane grupy społeczne bądź jednostki do popełniania przestępstwa. Psycholog staje się integralną częścią procesu zapewniania bezpieczeństwa, poprzez zwalczanie źródeł przestępczości. Rola psychologa została unormowana prawnie w takich służbach jak Policja czy Służba Więzienna. Jego praca skupia się na psychologicznych aspektach danej służby, jest swoistym dopełnieniem działań funkcjonariuszy, którzy nie posiadają wiedzy z dziedziny psychologii. Psycholog, dzięki posiadanej wiedzy, inaczej postrzega niektóre zagadnienia, co pozwala na dostrzeżenie szerszego obrazu danego problemu. Psycholog ma szerokie kompetencje, przez co – oceniając cechy psychiczne – jest w stanie ocenić i zdecydować, kto nadaje się do służby.

## Psychologia jako nauka i jej rola w zwalczaniu przestępczości

Ludzki umysł jest wciąż w pełni niezbadanym obszarem, który poznamy tylko w ułamkach. Nie można stworzyć jednej metody na poznanie ludzkiego toku myślenia. Różnorodność ludzi jest wręcz utrudnieniem w badaniu umysłu każdego z nas. Wiele dziedzin naukowych skupia się na poszczególnych aspektach naszego życia. Staramy się poznać jego sens, źródła, uwarunkowania fizyczne. Wciąż dążymy również do odkrycia naszych pełnych zdolności psychicznych. Skupiając się na aspekcie psychicznym, należy uprzednio zapoznać się z definicją nauki, jaką jest psychologia. Nazwa pochodzi z języka greckiego od słów „psyche”, które oznacza duszę, i „logos” – naukę<sup>1</sup>. Jak widać, początki tej nauki skupiały się na duszy i jej przeżyciach.

Współcześnie, nauka ta dotyczy szerszych badań. Psychologia zajmuje się relacjami międzyludzkimi i zachowaniami jednostki. Poszerzenie przedmiotu jej badań wynika z uwarunkowań zachowań, które powstają oraz się rozwijają. Wśród nich można wyróżnić: zaburzenia rozwojowe, wpływ, jaki ma psychika na ludzki organizm oraz zachowania ludzkie w społecznych interakcjach<sup>2</sup>.

Psychologia staje się elementem, który coraz częściej jest używany w procesie zwalczania przestępczości. Zdolności czy charakter człowieka, które jesteśmy w stanie określić dzięki tej nauce, są niezbędne do m.in. poznania motywu sprawcy oraz jego możliwych kolejnych celów. Metoda, która w sposób szczegółowy opisuje te działania nazywana jest profilowaniem. Profilowanie psychologiczne, zwane również kryminalnym, opiera się na określaniu cech sprawcy, na podstawie zebranych informacji z miejsca przestępstwa<sup>3</sup>. Metoda ta opiera się przede wszystkim na psychologii i kryminologii. Profilowanie kryminalne w znaczny sposób zawęży listę podejrzanych osób. Profil przestępcy najczęściej tworzy się, gdy jest zbyt dużo osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa bądź, gdy nie ma żadnego wytypowanego sprawcy. Profilowanie wskazuje na szczególne cechy, które można wywnioskować na podstawie miejsca zbrodni. Metoda ta jest tworzona dla danego typu przestępstw, najczęściej do morderstw lub gwałtów. Jednak nie należy jej ograniczać. W publikacji, której współautorem jest

<sup>1</sup> A. Żmijewska, *Psychologia*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna im. prof. Sz.A. Pieniążka w Skierniewicach, Skierniewice 2010, s. 7.

<sup>2</sup> Tamże, s. 10.

<sup>3</sup> M. Wasiak, *Profilowanie kryminalne i lingwistyka kryminalistyczna jako multidyscyplinarne metody typowania sprawców przestępstw*. „Security, Economy & Law”, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2016, s. 86.

psycholog śledczy, który również tworzy profile psychologiczne, wskazano, iż metodę tę stosuje się także do przestępstw rabunkowych, podpaień czy samobójstw<sup>4</sup>.

Rola psychologii w procesie przeciwdziałania przestępczości jest istotna. Wskazuje na to proces tworzenia profili sprawców różnego rodzaju przestępstw. Profilowanie kryminalne jest czynnością powszechną na całym świecie. Spotkać je można w różnych publikacjach, filmach i serialach. Metoda ta cieszy się dużym zainteresowaniem oraz popularnością ze względu na jej specyfikę, jaką jest poznawanie umysłów przestępców. Jednak należy mieć świadomość, iż posługiwanie się tą metodą w sposób nieracjonalny nie przyniesie oczekiwanych rezultatów, jakimi są zatrzymania sprawców. Psychologia jako nauka, jest obszernym, zmiennym i zróżnicowanym elementem, prowadzącym do zrozumienia psychiki ludzkiej i postępowania jednostki.

Rola psychologii w zwalczaniu przestępczości jest o wiele szersza niż tylko tworzenie profili psychologicznych sprawców. Poznawanie przyczyn powstawania w człowieku motywacji do działań przestępczych jest kolejnym z elementów psychologii w procesie zwalczania przestępczości. Każdy człowiek, który doświadczył krzywdy w związku z przestępstwem, również potrzebuje pomocy psychologicznej od służb. Aspekt ten jest ważny, gdyż przeżycia, jakich dana osoba doświadczyła, psychika pamięta dłużej niż ciało, dlatego dopiero osiągnięcie spokoju psychicznego przynosi prawdziwe ukojenie ofiarom.

### **Przestępczość i czynniki kryminogenne**

Zachowania przestępcze są powszechne w życiu społecznym. Człowiek nie podporządkowuje się zasadom moralnym oraz etycznym przyjętym przez ogół społeczeństwa. Przestępstwo można zdefiniować jako czyn, który wpływa szkodliwie na społeczeństwo. Jest to bezprawna czynność pod groźbą kary, a dzieli się je na działanie bądź zaniechanie<sup>5</sup>. To, w jaki sposób społeczność reaguje na takie zachowania, determinuje liczbę przestępstw. Człowiek, którego czyny nie są akceptowalne przez opinię publiczną, najczęściej zaprzestaje takich działań. Aspekt ten jest jednym z trzech czynników wpływających na popełnienie przestępstwa, a są to:

- warunki społeczne, sprzyjające rozpowszechnianiu agresywności lub innych odchyłeń od norm społecznych;

---

<sup>4</sup> K. Bonda, B. Lach, *Zbrodnia niedoskonała*. MUZA, Warszawa 2020, s. 247, 313.

<sup>5</sup> A. Gliszczyński, *Rozpoznawanie predyspozycji przestępczych jako forma prewencji kryminalnej*. Impuls, Kraków 2017, s. 29.

- brak zaspokajania podstawowych potrzeb;
- zróżnicowanie społeczne, porównywanie różnych hierarchii społecznych<sup>6</sup>.

Czynniki te skupiają się przede wszystkim na odbiorze czynów przestępczych przez społeczeństwo. Jeśli, jak już wcześniej zostało wspomniane, działania przestępcze nie będą spotykały się z negatywnym odzewem społeczeństwa, zachowania te będą powracać i narastać. Postawa społeczeństwa ukazuje, jak w danej społeczności są rozumiane normy moralne, etyczne oraz prawne. Luźne podejście do tych zasad prowadzi do ich rozłam.

W wielu czynnikach można doszukiwać się źródeł ludzkich zachowań przestępczych, a nazywać je należy czynnikami kryminogennymi, które sprzyjają popełnianiu przestępstw<sup>7</sup>. Jednak mając na uwadze źródła zaistnienia w człowieku chęci popełnienia przestępstwa, możemy wyróżnić trzy grupy:

- środowiskowe;
- zewnętrzne dotyczące zmian cywilizacyjnych;
- psychologiczne<sup>8</sup>.

Opisując czynniki środowiskowe wpływające na czyny ludzkie, należy przez to rozumieć zbiorowość społeczną, w której człowiek spędza dostatecznie dużo czasu, by mówić o jej wpływie na zachowania jednostki. Czynniki zewnętrzne to przede wszystkim zmiany globalizacyjne i postawy ludzkie na te działania. Warto skupić się jednak na ostatnim źródle zachowań przestępczych, jakim jest stan psychiczny człowieka. To właśnie w celu poznania i zrozumienia zaburzonego postępowania ludzkiego, potrzebny jest psycholog. Zaburzenia, które można wskazać jako główne przyczyny przejawów zachowań przestępczych to psychopatia i socjopatia, agresja i autoagresja oraz szeroko pojęta osobowość dysocjacyjna. Postępowanie osób z zaburzeniami osobowości jest nieprzewidywalne. Przyczyną tego jest ich impulsywność. Nikt nie jest w stanie przewidzieć ich zachowania, gdyż najczęściej są one niezorganizowane, zmienne<sup>9</sup>. Bez odpowiedniej wiedzy oraz przygotowania do radzenia sobie z zaburzonymi osobami nie jesteśmy w stanie ich zrozumieć i znaleźć wspólnego języka, który prowadziłby do porozumienia.

<sup>6</sup> Tamże, s. 34.

<sup>7</sup> L. Tyszkiewicz, *Kryminogeneza i sposoby jej badania*, [w:] „Archiwum kryminologii”, red. nac. Z. Ostrowska. Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katowice 2008, s. 217.

<sup>8</sup> W. Łuczka, *Proces przeciwdziałania zachowaniom przestępczym w Polsce – na przykładzie powiatu nyskiego*, praca magisterska. Wydział Nauk Społecznych, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie, Nysa 2022.

<sup>9</sup> A. Gliszczyński, *Rozpoznawanie predyspozycji...*, op. cit., s. 52.

## Psycholodzy jako organ pomocniczy

Bardzo często w procesie zapobiegania przestępczości wiedza, jaką posiadają funkcjonariusze służb, jest niewystarczająca. Wtedy właśnie powołuje się osobę, która specjalizuje się w danej dziedzinie, tzw. biegłego<sup>10</sup>. Biegłego psychologa można powołać na każdym etapie dochodzenia czy procesu<sup>11</sup>. Już w XIX w. wykorzystywano psychologię w sprawach karnych, w szczególności podczas przesłuchań i ocenie ich wiarygodności<sup>12</sup>. Współcześnie psycholog może uczestniczyć jako biegły w różnych sprawach, nie tylko karnych, ale także rodzinnych i cywilnych.

Psycholog w sprawach karnych, zajmuje się głównie diagnozą zeznań sprawcy pod kątem możliwości zatajania faktów. Bierze udział również w przesłuchaniach ofiar, które przeżywają traumę w związku ze zdarzeniami, będącymi głównym punktem sprawy. Jest to istotny aspekt przede wszystkim w sytuacji, gdy poszkodowanym lub świadkiem w przestępstwie jest osoba niepełnoletnia. W takim przypadku, na podstawie ustawy z 6 czerwca 1997 roku – *kodeks postępowania karnego*, biegły psycholog musi być obecny przy przesłuchaniu małoletniego<sup>13</sup>. Rola psychologa polega na aktywnym udziale w przesłuchaniu, ale także na przygotowaniu nieletniego do procesu.

Należy również wiedzieć, iż pomoc psychologiczna nie ogranicza się tylko do osób niepełnoletnich. Ustawa z 2004 roku o pomocy społecznej, określa, że każda osoba, w tym kobiety, dzieci oraz mężczyźni, w ramach interwencji kryzysowej mają mieć udzielaną pomoc psychologiczną<sup>14</sup>. Psycholog w takim przypadku ma na celu nakierować osobę, która stała się ofiarą, np. przemocy w rodzinie, na powrót do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie.

Kolejnym elementem roli psychologa jako biegłego są – wcześniej wspomniane – czynności, mające na celu ukazanie cech szczególnych sprawcy, czyli tzw. profilowanie. Profilowanie psychologiczne jest również

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego* (Dz.U. z 2021 poz. 534 1023, 2447 art. 193).

<sup>11</sup> A. Bodanko, *Czynności biegłego sądowego z zakresu psychologii jako przykład praktycznego zastosowania metody studium przypadku*, „Nauczyciel i Szkoła”, Górnośląska Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Kardynała Augusta Hłonda, Mysłowice 2012, s. 185.

<sup>12</sup> A. Budzyńska, *Psycholog w roli biegłego sądowego*, [w:] *Opiniowanie sądowo-psychologiczne w sprawach z udziałem dzieci*. Fundacja Dzieci Niczyje, Vol 6, No 4 (2007), Warszawa 2007, s. 1.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego* (Dz.U. z 2021 poz. 534 art. 185a).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* (Dz.U. z 2021 poz. 2268 art. 47).



stosowane przez biegłych pod kątem ekspertyzy, mającej na celu wskazanie cech psychologicznych sprawcy lub ofiary. Profil psychologiczny ofiary tworzy się przede wszystkim w celu obalenia bądź potwierdzenia hipotezy o samobójstwie<sup>15</sup>.

Psycholodzy są organem powoływanym dla procesu karnego, cywilnego bądź rodzinnego, gdy uzna się ich obecność za konieczną dla dalszych działań. Niemniej ich zdolności są przydatne na każdym etapie sprawy. Bez pomocy psychologicznej trudniej byłoby się porozumiewać z osobami przeżywającymi traumę w związku ze zdarzeniem, jakiego doświadczyły. Psycholog w tym zakresie ma dbać o komfort psychiczny ofiary bądź świadka. Jest on barierą oddzielającą te osoby od nieprzychylnych działań służb oraz innych organów, które mogłyby naruszyć jeszcze bardziej psychikę ofiar. Również profilowanie jest kolejnym elementem, który wnoszą biegli psycholodzy do spraw. Działania te eliminują domysły oraz hipotezy stawiane w trakcie procesu względem sprawcy czy ofiary. Jednak, aby było to efektywne i by rzetelnie określić specyfikę zachowań osób profilowanych, psycholog musi mieć dostęp do całości materiałów dowodowych.

### **Psycholog w Policji**

Policja kojarzy się głównie z umundurowanymi funkcjonariuszami. Dzieje się tak, ponieważ takich policjantów najczęściej spotykamy podczas interwencji czy zatrzymań na drogach z powodu naruszenia przepisów. Jednak jednostka ta posiada o wiele więcej pododdziałów zajmujących się danym typem przestępstw i nie tylko. Policja jest jednostką stojącą na straży praworządności i bezpieczeństwa obywateli. Dbać o porządek publiczny można na wiele sposobów. Jednak należy brać pod uwagę czynniki środowiskowe, które wcześniej zostały wspomniane. W niektórych warunkach dane przestępstwo nie będzie możliwe ze względu na uwarunkowania rejonu, w którym żyją ludzie – potencjalni przestępcy, dlatego nakładanie wszelkich starań na ogólne zwalczanie przestępczości czasami może okazać się bezcelowe. Należy zwracać uwagę, jakie przestępstwa są popełniane na danych terenach. Właśnie ta różnorodność przestępczości, determinuje rozbudowanie jednostek ukierunkowanych na walkę z tym właśnie przestępstwem.

W strukturze organizacyjnej każdej komendy Policji są również i inne oddziały, które nie zajmują się *stricte* ściganiem przestępców. Taką właśnie jednostką jest oddział psychologów. Grupa ta występuje w każdej Komendzie Wojewódzkiej Policji. Powołana została na mocy Zarządzenia Komendanta Głównego Policji 6 października 2014 roku, które reguluje zadania

---

<sup>15</sup> A. Budzyńska, *Psycholog w roli biegłego...*, op. cit., s. 3.

służbowe z zakresu opieki psychologicznej przez psychologa policyjnego<sup>16</sup>. Analizując treść tego aktu prawnego widać, że psycholog nie jest jedynie pracownikiem Policji, ale również funkcjonariuszem tej jednostki. Wielowymiarowość działań na tym stanowisku wyróżnia trzy główne kierunki działań psychologów policyjnych:

- opieka psychologiczna i psychoedukacja;
- psychologia zarządzania zasobami ludzkimi;
- psychologia stosowana<sup>17</sup>.

Do zadań w zakresie opieki psychologicznej na tym stanowisku należy przede wszystkim:

- udzielanie pomocy psychologicznej, emocjonalnej pracownikom Policji;
- prowadzenie psychoterapii oraz psychoedukacji;
- sporządzanie analizy samobójstw lub jego usiłowania przez pracownika Policji<sup>18</sup>.

Należyte dbanie o stan psychiczny funkcjonariuszy jest kluczowe dla odpowiednich działań tych osób w procesie zapobiegania przestępczości. Każdy funkcjonariusz Policji codziennie zmaga się ze stresującymi i nieprzewidywalnymi sytuacjami, z którymi musi sobie radzić. Jednak niemożność radzenia sobie z emocjami wyklucza odpowiednie jego działania dla społeczeństwa i ich poczucia bezpieczeństwa. Dlatego pomoc psychologiczna powinna i jest oferowana każdemu funkcjonariuszowi Policji. Pomoc ta ma na celu przywrócenie zachwianych emocji do normalnego stanu, w którym policjant nie będzie odczuwać negatywnych emocji, takich jak stres czy agresja. Każdy człowiek doświadcza sytuacji stresujących i kryzysowych, jednak policjanci są narażeni na niego w sposób bardziej dotkliwy. Pomoc, analiza zachowań oraz narażenia na stres funkcjonariuszy jest obowiązkiem psychologów policyjnych. Ich rola w tym zakresie opiera się na zapewnianiu komfortu psychicznego funkcjonariuszom, by radzili sobie oni z trudnościami, jakich doświadczają na służbie.

W obszarze zarządzania zasobami ludzkimi do zadań psychologa policyjnego należy:

- uczestnictwo w postępowaniu kwalifikacyjnym do pracy w Policji;
- przeprowadzanie badań psychologicznych dla interesantów do służby;

---

<sup>16</sup> Zarządzenie nr 53 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 października 2014 r. w sprawie metod i form wykonywania niektórych zadań służbowych przez psychologów pełniących służbę lub zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Policji, § 1.

<sup>17</sup> <https://lubelska.policja.gov.pl/lub/lubelska-policja-1/wydzialy/sekcja-psychologow/13008,Sekcja-Psychologow.html>, dostęp 14.03.2022 r.

<sup>18</sup> Zarządzenie nr 53 Komendanta Głównego Policji..., op. cit., § 3.

- prowadzenie udoskonaleń z zakresu psychologii w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi<sup>19</sup>.

Nie każdy kandydat na policjanta jest w stanie wziąć na siebie odpowiedzialność, jaką niesie praca w Policji. Dlatego tak ważne jest, aby każdy etap rekrutacji przeprowadzany przez Policję ukazywał cechy, które są najbardziej potrzebne w tej służbie. Etapy rekrutacji można podzielić na: test wiedzy, test sprawności fizycznej, test psychologiczny, wywiad środowiskowy, rozmowę kwalifikacyjną oraz komisję lekarską<sup>20</sup>. Ocena psychologiczna kandydata jest ważnym etapem rekrutacji. To właśnie ta faza ukazuje cechy charakteru osoby przystępującej do Policji. Weryfikuje ona, czy taka osoba nadaje się do służby. W tym etapie odpada najwięcej kandydatów. Dzieje się tak, ponieważ nie każdy kandydat, nawet z odpowiednią sprawnością fizyczną, jest w stanie pełnić służbę w Policji ze względu na stan psychiczny. Praca psychologów policyjnych w tym obszarze wpływa na środowisko, jakim jest Policja. To właśnie psycholodzy zatwierdzają kandydatury osób chcących przystąpić w szeregi Policji i to oni deklarują, kto się nadaje by pełnić służbę w Policji, a kto nie. Jest to istotna funkcja, gdyż wybór nieodpowiednio przygotowanych psychicznie osób wpłynęłoby negatywnie na działania formacji. Jest to służba dbająca o bezpieczeństwo obywateli. Jednak, gdy funkcjonariuszem jest osoba niezdolna do radzenia sobie z psychicznym obciążeniem, to może wtedy dojść do sytuacji zagrażającej obywatelom.

W ramach psychologii stosowanej wyróżnia się następujące zadania psychologa policyjnego:

- pomoc w czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, a także dochodzeniowo-śledczych, m.in. w zakresie: analizy materiałów procesowych, opracowywaniu taktyk, sporządzanie profili psychologicznych;
- pomoc na szczeblu administracyjno-porządkowym, w tym m.in. opiniowanie programów profilaktycznych, współuczestnictwo w zapobieganiu rozpowszechniania się patologiom społecznym, uczestnictwo w negocjacjach policyjnych<sup>21</sup>.

Z psychologii stosowanej można korzystać na każdym etapie sprawy czy procesu. Ma ona za zadanie zidentyfikować oraz zweryfikować osoby bądź ich zeznania, w celu eliminacji z grona podejrzanych. Taktyki stworzone przez psychologów są używane m.in. do przesłuchań podejrzanych lub ofiar, by zdobyć jak najszerszy obraz informacji ze zdarzenia. Jest to istotny

---

<sup>19</sup> Tamże, § 15.

<sup>20</sup> <https://praca.policja.pl/pwp/rekrutacja/38728,Podstawowe-informacje-o-doborze-do-sluzby-w-Policji.html>, dostęp 15.03.2022 r.

<sup>21</sup> Zarządzenie nr 53 Komendanta Głównego Policji..., op. cit., § 17.

element w prowadzeniu sprawy, gdyż określa ona aspekty, których nie każdy funkcjonariusz jest świadom. Psychologia nie jest znana każdemu policjantowi, dlatego pomoc psychologów jest ważna, by wiedzieć m.in. w jaki sposób dotrzeć do ofiary, by ta dała kluczowe informacje bądź w jaki sposób skłonić, by podejrzany się przyznał do zarzucanych mu czynów.

Psycholog w Policji, mimo iż nie uczestniczy zawsze w każdym etapie sprawy, jest istotnym elementem dla odpowiedniego działania tej służby. Nie każdy funkcjonariusz może zostać psychologiem policyjnym. Do tego potrzebna jest odpowiednia wiedza z psychologii. Wielowymiarowość działań psychologów w Policji ukazuje, jak pomocna stała się ta dziedzina nauki w walce z przestępczością. Rola psychologa policyjnego jest istotna dla odpowiedniego ukierunkowania niektórych działań służby.

### **Rola psychologa w Służbie Więziennej**

Służba Więzienna (SW) jest jednostką, która ma na celu prowadzić oddziaływania penitencjarne oraz resocjalizacyjne wobec osób, które zostały skazane na karę pozbawienia wolności<sup>22</sup>. By stać się funkcjonariuszem SW, należy przejść każdy etap rekrutacji, który obejmuje: rozmowę kwalifikacyjną, test sprawności fizycznej, testy psychologiczne oraz badania lekarskie<sup>23</sup>. Zawód psychologa w Służbie Więziennej wymaga odpowiedniej wiedzy, nastawienia oraz podejścia. Praca z osobami skazanym jest ciężka oraz wymagająca. Każdy psycholog mający styczność ze skazanymi musi podjąć odpowiednie kroki, by do nich dotrzeć. Proces ten jest utrudniony z wielu czynników, wśród nich można wymienić subkulturę więzienną oraz zamknięty charakter środowiska penitencjarnego. Znaczne utrudnienia wymagają więc większego nakładu pracy oraz wysiłku, by przynieść pozytywne oddziaływanie.

Psycholog w Służbie Więziennej działa na kilku sferach związanych z niesieniem pomocy osobom skazanym, a są to:

- diagnoza penitencjarna;
- resocjalizacja, terapia więźniów;
- oddziaływania penitencjarne i postpenitencjarne<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2021 poz. 1064 art. 2).

<sup>23</sup> <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/areszt-sledczy-w-elblagu-dolacz-do-nas-trwa-nabor-do-sluzby-wieziennej>, dostęp 16.03.2022 r.

<sup>24</sup> I. Niewiadomska, *Osobowościowe uwarunkowania skuteczności kary pozbawienia wolności*. KUL, Lublin 2007, s. 149.

Diagnoza penitencjarna jest działaniem polegającym na zdobyciu informacji o osobie skazanej na samym początku odbywania przez nią kary pozbawienia wolności. Efektem tego procesu jest ocena skazanego pod względem źródła jego zachowań dewiacyjnych oraz jego chęci poddania się działaniu resocjalizacyjnemu<sup>25</sup>. Etap ten jest istotny dla dalszych procesów odbywających się w zakładzie karnym. Po zapoznaniu się z charakterem oraz stosunkiem skazanego do zamkniętego środowiska więziennego, wiadomo już, czy taka osoba podatna będzie na zmiany, jakie miałyby zajść po resocjalizacji. Diagnoza określa również, jakie środki resocjalizacyjne będą najbardziej odpowiednie dla konkretnej osoby. Rola psychologa w SW na tym etapie jest istotna, gdyż to od niego zależy efektywność resocjalizacji oraz życia postpenitencjarnego skazanego.

Resocjalizacja jest kolejnym etapem pracy ze skazanymi, by pomóc im wrócić do społeczeństwa po skończeniu wyroku. Proces resocjalizacji można zdefiniować jako działania, których celem jest zmiana postaw i osobowości skazanych, aby mogli oni współżyć w społeczeństwie zgodnie z obowiązującymi normami<sup>26</sup>. W działaniu resocjalizacyjnym ważną rolę odgrywa poprawna diagnoza więźnia, która wskaże najlepszy sposób resocjalizacji. Do metod wykorzystywanych w resocjalizacji można zaliczyć:

- pracę,
- nauczanie,
- zajęcia kulturalno-oświatowe,
- zajęcia sportowe,
- podtrzymywanie kontaktów z rodziną i światem zewnętrznym,
- środki terapeutyczne<sup>27</sup>.

Każda z wymienionych metod resocjalizacyjnych inaczej wpływa na osadzonego. Dlatego tak ważne jest adekwatne dobranie metody do osoby poddawanej procesowi resocjalizacyjnemu.

Ostatnią strefą pomocy dla osób skazanych, której może udzielić psycholog, jest pomoc postpenitencjarna, czyli ta, którą skazany otrzymuje, gdy wraca na wolność do społeczeństwa. Pomoc psychologa jest wtedy wsparciem dla takiej osoby i pozwala jej utrzymać zmiany, jakich dokonała poprzez resocjalizację. Zdarza się często, że takie osoby doznają odrzucenia już na samym początku wtórnej socjalizacji ze społeczeństwem. Czują się

---

<sup>25</sup> W. Friedrich, *Diagnoza penitencjarna sprawców przestępstw*, „Resocjalizacja Polska”, Wyższa Szkoła Nauk Społecznych w Warszawie, Warszawa 2015, s. 43.

<sup>26</sup> O. Powalko, *System więziennictwa w Polsce a resocjalizacja penitencjarna*, „Obronność” ZN nr 4 (24), Wydziału Zarządzania i Dowodzenia, Warszawa 2017, s. 143.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny wykonawczy* (Dz.U. 1997 nr 90 poz. 557, art. 67).

odtrącone i nierozumiane przez społeczeństwo, co zwiększa prawdopodobieństwo powrotu do zachowań przestępczych u byłego skazańca. Pomoc psychologiczna polega na dawaniu komfortu oraz zrozumienia.

Jednym z głównych zadań SW jest pomaganie w resocjalizacji skazanych. Każdy etap, który został wymieniony, ma w odpowiedni sposób przygotować osoby nieprzystosowane do życia w społeczeństwie, po odbyciu kary w zakładzie karnym. Recydywiści przeczą tej zasadzie, powiększając liczbę przestępców. Dlatego proces resocjalizacji w zakładach karnych dla osób skazanych jest szansą na zmniejszenie prawdopodobieństwa powrotu tych osób na drogę przestępczą, co wpłynie na liczbę osób popełniających przestępstwa.

### **Psycholodzy w innych służbach mundurowych**

Każda służba mundurowa narażona jest na stres, wypalenie zawodowe, a nawet zwiększone ryzyko samobójstw. Dlatego pomoc psychologiczna jest jednym z priorytetów, jaki należy spełniać, zapewniając bezpieczeństwo w pracy i służbie. Przykładem takiego działania jest decyzja Ministra Obrony Narodowej z 26 października 2021 roku, która określa zakres zadań psychologa należącego do jednostki wojskowej, który pełni zawodową służbę wojskową i wykonuje określone zadania z psychologii społecznej obejmującej:

- wsparcie psychologiczne,
- promocja zdrowia psychicznego,
- zapobieganie powstawania i rozprzestrzeniania się zaburzeń psychicznych i patologii społecznych<sup>28</sup>.

Siły Zbrojne są jednostką, która dba o bezpieczeństwo obywateli w szerokim zakresie. Tak samo, jak wcześniej wskazane służby, są podatne na zaistnienie sytuacji stresujących. Dlatego psycholog jednostki wojskowej musi dbać o stan psychiczny żołnierzy. W jego gestii jest pomaganie poprzez udzielanie porad osobom potrzebującym. Określany jest również mechanizm zachowań, jaki powinien wykazywać dowódca w m.in. poznaniu swoich podwładnych i ich granic emocjonalnych oraz naruszaniu przez nich dyscypliny. Promocja zdrowia psychicznego należąca również do zakresu zadań psychologa polega głównie na kształtowaniu odpowiednich postaw

---

<sup>28</sup> Decyzja nr 155/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 października 2021 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania opieki psychologicznej w resorcie obrony narodowej, wprowadzenia wytycznych do działalności psychologów i wykonywania opieki psychologicznej w resorcie obrony narodowej oraz programu opieki psychologicznej dla uczestników misji poza granicami państwa i ich rodzin, poz. 235, załącznik nr 1, s. 5-6.

oraz dawanie wsparcia w rozwijaniu odporności na stres i inne czynniki zagrożające równowadze psychicznej. Zaburzenia psychiczne oraz wszelakie przejawy patologii społecznej również są zagrożeniem dla zdrowia psychicznego wobec osób pełniących służbę w Siłach Zbrojnych, dlatego psycholog jednostki wojskowej prowadzi szkolenia oraz zajęcia na temat zjawisk degeneracyjnych.

Poza Siłami Zbrojnymi istnieją także inne służby, w których człowiek jest narażony na stres. Kolejną jednostką, którą można tu wskazać, jest Państwowa Straż Pożarna. Jest to formacja, której zadaniem jest walka z pożarami oraz innymi lokalnymi zagrożeniami<sup>29</sup>. Podczas takich działań zapobiegawczych strażacy są narażeni na ogromny stres. Presja czasu, widok wypadków, w których giną ludzie, znacząco odbijają się na psychice. Dbanie o komfort psychiczny strażaków jest tak samo ważne jak u funkcjonariuszy innych służb. Państwowa Straż Pożarna również pragnie zapewnić pomoc psychologiczną, na jaką zasługują funkcjonariusze pracujący w stresujących warunkach. Dlatego istnieją psycholodzy, którzy zajmują się niesieniem pomocy jednostkom Straży Pożarnej.

Główna Komenda Państwowej Straży Pożarnej opracowała zasady organizacji i funkcjonowania systemu pomocy psychologicznej dla tej jednostki<sup>30</sup>. Wśród realizowanych zadań psychologa Państwowej Straży Pożarnej można wyróżnić:

- diagnoza problemów, potrzeb związanych ze służbą,
- ochrona i promocja zdrowia psychicznego,
- upowszechnianie pomocy psychologicznej strażakom,
- prowadzenie badań psychologicznych dla kandydatów do straży<sup>31</sup>.

Każda służba ma za zadanie dbać o swojego pracownika. Funkcjonariusze służb są narażeni na różnego rodzaju sytuacje wpływające na ich psychikę. Dlatego udział psychologa w postępowaniu kwalifikacyjnym wszystkich służb, a także w spotkaniach po kryzysowym zdarzeniu są kluczowe dla odpowiedniej oceny kandydata. Wszystkie służby opierają się właśnie na poprawnej ocenie psychologicznej kandydatów. Rolą psychologów jest poprawna ocena oraz wyselekcjonowanie odpowiednich osób do pełnienia służby, by te potem niosły adekwatną pomoc społeczeństwu, dbając o jego bezpieczeństwo.

---

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2021 poz. 1940, art. 1).

<sup>30</sup> <https://www.gov.pl/attachment/c0531000-9263-4477-b747-fa9ecf245152>, dostęp 22.03.2022 r.

<sup>31</sup> Tamże.

## Wnioski

Psychologia jest nauką mającą szeroki zakres wielu możliwych dróg jej wykorzystania. Zapoznaje ona nas z ludzkim umysłem oraz podłożem działań człowieka. Jednak, by w pełni móc rozumieć postępowanie drugiej osoby, należy mieć odpowiednią wiedzę z tej dziedziny. Psycholog musi wykazywać się cierpliwością, empatią oraz spostrzegawczością. Te cechy determinują odpowiednie poznanie się z ludźmi i ich zachowaniami. Podejście psychologa do ludzi jest kluczowe. Widać to na przykładzie służb mundurowych, gdzie pierwsza ocena psychologa zaczyna się już na etapie kwalifikacyjnym i to właśnie ona determinuje dostanie się do służb, które są odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa. Służby coraz bardziej przekonują się do użyteczności psychologii w praktyce. Psycholodzy mogą występować jako osoby biegłe, organ pomocniczy czy nawet jako pełnoprawni funkcjonariusze służb. Każda z funkcji, którą może pełnić psycholog, posiada różne kompetencje. Biegły z psychologii jest w stanie obiektywnie spojrzeć na daną sprawę i wygłosić opinię, która staje się przydatna dla danego przypadku. Organ pomocniczy ma za zadanie pomagać ofiarom przestępstw radzić sobie z traumą, jaką przeszły. Pomoc ta ułatwia również komunikację ofiary ze służbami, w celu zdobycia zeznań lub poszlak. Psycholog może być również pełnoprawnym funkcjonariuszem służb. Wskazane w tej publikacji służby ukazały różnorodność zadań, jakie posiada psycholog. Przede wszystkim ma za zadanie ocenić kandydatów do danej służby. Zadanie to jest istotne, gdyż każdy kandydat musi zostać odpowiednio oceniony, czy spełnia wymogi i posiada kompetencje na aplikowane stanowisko. Kolejnym, ważnym aspektem pracy psychologa jest również wsparcie psychologiczne funkcjonariuszy. Stres, presja są jednymi z wielu negatywnych emocji, z jakimi spotykają się oni na co dzień. Pomoc w radzeniu sobie z tymi przeżyciami staje się kluczowa dla odpowiedniego działania służb mundurowych.

Reasumując, artykuł przedstawia, jaką rolę odgrywa psycholog w służbach mundurowych. Psychologia jest dziedziną, która coraz częściej jest wykorzystywana w walce z przestępczością. Mimo, iż wcześniej nie była uznawana za użyteczną, staje się powoli stałym elementem w prowadzeniu spraw, psycholog natomiast stał się integralną częścią struktury wielu służb. Ma on uprawnienia pełnoprawnego funkcjonariusza, a jego wsparcie w sprawach oraz pomoc dla osób narażonych na stresujące sytuacje są coraz częściej wykorzystywane.



## Bibliografia

### Pozycje zwarte

1. Gliszczyński A., *Rozpoznawanie predyspozycji przestępczych jako forma prewencji kryminalnej*. Impuls, Kraków 2017.
2. Bonda K., Lach B., *Zbrodnia niedoskonała*. MUZA, Warszawa 2020.
3. Łuczka W., *Proces przeciwdziałania zachowaniom przestępczym w Polsce – na przykładzie powiatu nyskiego*, praca magisterska. Wydział Nauk Społecznych, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie, Nysa 2022.
4. Niewiadomska I., *Osobowościowe uwarunkowania skuteczności kary pozbawienia wolności*. KUL, Lublin 2007.
5. Żmijewska A., *Psychologia*. Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna im. prof. Szczepana A. Pieniążka w Skierniewicach, Skierniewice 2010.

### Artykuły naukowe

6. Bodanko A., *Czynności biegłego sądowego z zakresu psychologii jako przykład praktycznego zastosowania metody studium przypadku*. „Nauczyciel i Szkoła”, Górnośląska Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Kardynała Augusta Hlonda, Mysłowice 2012, s. 185-191.
7. Budzyńska A., *Psycholog w roli biegłego sądowego. Opiniowanie sądowo-psychologiczne w sprawach z udziałem dzieci*, „Dziecko Krzywdzone”, Fundacja Dzieci Niczyje, nr 4(21) 2007, s. 2-7.
8. Friedrich W., *Diagnoza penitencjarna sprawców przestępstw*. „Resocjalizacja Polska”, Pedagogium Wyższa Szkoła Nauk Społecznych w Warszawie, Warszawa 2015, s. 43-54.
9. Powalko O., *System więziennictwa w Polsce a resocjalizacja penitencjarna*, „Obronność: Zeszyty Naukowe” nr 4 (24), Wydział Zarządzania i Dowodzenia Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 138-159.
10. Tyszkiewicz L., *Kryminogeneza i sposoby jej badania*, „Archiwum kryminologii”. Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katowice 2008, s. 215-225.
11. Wasiak M., *Profilowanie kryminalne i lingwistyka kryminalistyczna jako multidyscyplinarne metody typowania sprawców przestępstw*. „Security, Economy & Law”, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2016, s. 84-105.

### Akty prawne

12. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2021 poz. 2268).
13. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 2021 poz. 534, 1023, 2447).

14. Zarządzenie nr 53 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 października 2014 r. *w sprawie metod i form wykonywania niektórych zadań służbowych przez psychologów pełniących służbę lub zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych Policji.*
15. Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. *o Służbie Więziennej* (Dz.U. 2021 poz. 1064).
16. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny wykonawczy* (Dz.U. 1997 nr 90 poz. 557).
17. Decyzja nr 155/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 października 2021 r. *w sprawie organizacji i funkcjonowania opieki psychologicznej w resorcie obrony narodowej, wprowadzenia wytycznych do działalności psychologów i wykonywania opieki psychologicznej w resorcie obrony narodowej oraz programu opieki psychologicznej dla uczestników misji poza granicami państwa i ich rodzin*, poz. 235.
18. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej* (Dz.U. 2021 poz.1940).

#### Źródła internetowe

20. <https://lubelska.policja.gov.pl/lub/lubelska-policja-1/wydzialy/sekcja-psychologow/13008,Sekcja-Psychologow.html>, dostęp 14.03.2022 r.
21. <https://www.sw.gov.pl/aktualnosc/areszt-sledczy-w-elblagu-dolacz-do-nas-trwa-nabor-do-sluzby-wieziennej>, dostęp 16.03.2022 r.
22. <https://www.gov.pl/attachment/c0531000-9263-4477-b747-fa9ecf245152>, dostęp 22.03.2022 r.

## **THE ROLE OF THE PSYCHOLOGIST IN UNIFORM SERVICES WITH PARTICULAR REFERENCE TO THE POLICE AND THE PRISON SERVICE**

### **Abstract**

This article describes the role of a psychologist in uniformed services. It will be indicated for what purpose psychology is used and how it influences the process of crime prevention. It will also include selected criminogenic factors that affect the sense of security of local communities and how they should be considered with the use of psychology. It will show the appointment of a psychologist as an auxiliary body in cases, as well as to provide support to crime victims. Selected uniformed services will also be described, such as: Police, Prison Service, Armed Forces and the State Fire Service and the role of a psychologist in their structures.

### **Key words**

psychologist, science, crime, uniformed services

**mgr Wiktoria ŁUCZKA**



Ukończyła Liceum Ogólnokształcące im. Stanisława Staszica w Rzepinie o profilu policyjnym. W 2020 r. ukończyła studia pierwszego stopnia w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Nysie na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*. W 2022 r. ukończyła z wyróżnieniem studia II stopnia na tym samym kierunku studiów w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Nysie.

Interesuje się książkami o tematyce kryminalnej oraz fantastycznej. Swoją przyszłość wiąże z pracą w służbach.

## PROCES RESOCJALIZACJI W ZAKŁADZIE KARNYM W NYSIE

### Streszczenie

Artykuł opisuje proces resocjalizacji, który jest istotnym elementem zakładów karnych. Autor przeanalizował problemy, z jakimi zmagają się więźniowie i przedstawił programy resocjalizacyjne, które niwelują deficyty poprawnych zachowań, a także pozwalają na określenie obecnego stanu oddziaływań na osadzonych.

Autor przedstawił również analizę wypowiedzi ekspertów oraz opinie skazanych na temat programów, która pozwoliłaby na wprowadzenie zmian zwiększających efektywność procesu resocjalizacji.

### Słowa kluczowe

agresja, przemoc, resocjalizacja, więźniowie

### Wstęp

Proces zapewniania bezpieczeństwa jest istotnym elementem życia człowieka. Poczucie bezpieczeństwa daje nam możliwość zaspokajania kolejnych potrzeb. Każdy z nas chce żyć w spokoju i realizować się poprzez kształcenie się czy spełnianie swoich pasji. Możliwe jest to wyłącznie wtedy, gdy czujemy w swojej podświadomości, że jesteśmy bezpieczni. Jednym z wielu elementów zapewniania bezpieczeństwa jest proces resocjalizacji osób skazanych za naruszenie norm prawnych. Jest to bardzo istotna kwestia dla społeczeństwa, jak i szansa dla samych więźniów. Każdy z nas obawia się doznania krzywdy od drugiej osoby. Życie w świadomości, że przestępcy, którzy wyszli na wolność i nie zostali objęci procesem resocjalizacji lub jego efektywność byłaby bardzo słaba, budzi strach i duże spowolnienie rozwoju społeczeństwa.

Zbadanie procesu resocjalizacyjnego w zakładzie karnym pozwoli na ukazanie przebiegu i efektów pracy ze skazanymi. Udział w procesie resocjalizacji pozwala bowiem osadzonym na powrót do społeczeństwa i życie zgodnie z panującymi normami prawnymi. Istota tego procesu polega na powtórnym wychowaniu i przygotowaniu przestępców do życia na wolności po opuszczeniu zakładu karnego. Wysoka skuteczność prowadzonego procesu resocjalizacji daje większe poczucie bezpieczeństwa. Jest to spowodowane tym, że osoby opuszczające zakład karny, które poddały się procesowi resocjalizacji zostały nauczone od nowa zasad panujących na wolności. Do-

datkowo, podczas odbywania kary, takie osoby zostają poddane diagnozie, która ukazuje ich deficyty potrzebne do zniwelowania.

W trakcie studiów na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Nysie, zjawisko resocjalizacji stało się przedmiotem moich badań w procesie dyplomowania<sup>1</sup>. Po skończeniu pisania pracy dyplomowej pozostał mi jednak pewien niedosyt. Zjawisko resocjalizacji okazało się na tyle pasjonujące, że postanowiłem kontynuować badania w tym obszarze. Dlatego też celem głównym tego artykułu było ukazanie wyników badań w zakresie przebiegu procesu resocjalizacji w Zakładzie Karnym w Nysie, a także próba oceny jego skuteczności. Przybliżyłem w nim jeden z ważnych elementów, jakim są programy resocjalizacyjne oraz wskazałem kilka determinantów skuteczności procesu resocjalizacyjnego. W dążeniu do osiągnięcia celu posiłkowałem się takimi metodami jak: analiza literatury przedmiotu badań, konstrukcji logicznej czy wnioskowania. Wykorzystałem też wyniki badań empirycznych (sondażu diagnostycznego przy pomocy techniki wywiadu i ankietowania) zrealizowanych na potrzeby pracy dyplomowej.

### Agresja a przemoc

Zachowania agresywne i przemoc – oba te wyrażenia są podobne w ogólnym rozumieniu, jednak, gdy sięgniemy do definicji pojęć okazuje się, że pomiędzy nimi są różnice. Niestety skutkami tych działań są często uszkodzenia na tle fizycznym i zły wpływ na stan psychiczny.

Łatwiejszym zjawiskiem do zrozumienia jest przemoc. Celem przemocy jest wymuszenie przyjęcia zdania przez drugą osobę poprzez zastosowanie siły. Zjawisko to zachodzi najczęściej, kiedy osoba nie chce przyjąć poglądów drugiej strony, co skutkuje uszkodzeniem ciała ofiary w przemocy, w celu przekonania jej do swojej racji. Do zakwalifikowania czynu jako zjawiska przemocy musi dojść do spełnienia następujących kategorii:

- jest to celowe działanie lub zaprzestanie działań,
- jest widoczna przewaga między agresorem a ofiarą,
- działania lub zaprzestanie działań przekracza granice prawa i dobra osobiste drugiej osoby,
- osoba, u której stosowana jest przemoc doznaje cierpienia, uszczerbku na zdrowiu psychicznym i fizycznym.

---

<sup>1</sup> M. Krzypiec, *System resocjalizacji w zakładzie karnym na przykładzie Zakładu Karnego w Nysie*, praca dyplomowa licencjacka. Wydział Nauk Społecznych Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie, Nysa 2022.

Pierwsze kryterium zachodzi wtedy, gdy za wszelką cenę próbujemy nakłonić kogoś do przyjęcia naszego zdania, nie uwzględniając tego czy osoba wyraża zdanie podobne, zabieramy jej możliwość wyboru. Próba zdominowania drugiej osoby wynika z poszukiwania akceptacji naszego zdania, nawet w przypadku, gdy dana osoba nie podziela naszego poglądu.

Kolejne kryterium mówi o tym, jakie sposoby wykorzystuje agresor do osiągnięcia celu. Najprostszym sposobem jest wykorzystanie swojej przewagi, która może mieć bardzo różny charakter. Dobrymi przykładami przewagi są: przewaga fizyczna wynikająca z budowy ciała i siły fizycznej, jest to najczęściej wykorzystywana forma przewagi; czy sytuacja materialna, która polega na wykorzystaniu naszego stanowiska lub uzależniania drugiej osoby od środków do życia, które posiada agresor.

Kolejnym warunkiem jest deprimowanie lub pozbawianie praw drugiej strony. Prosty przykładem jest tu użycie siły fizycznej. Jeśli ktoś jest silniejszy od drugiej osoby, traktuje ją jak przedmiot, aby ją wykorzystać. Zapomina o emocjach i prawach drugiej osoby.

Ostatnim wymogiem jest doznanie obrażeń w różnych formach, takich jak siniaki, które są nie tylko widoczną konsekwencją użycia siły, ale także trwałymi konsekwencjami związanymi z urazami psychicznymi.

Gdy spełnione są wszystkie powyższe kryteria, możemy mówić o przemocy wobec drugiej osoby. Osoba, która stosuje przemoc, staje się sprawcą, a osoba, która jest krzywdzona lub wobec której podejmowane są działania, staje się ofiarą<sup>2</sup>.

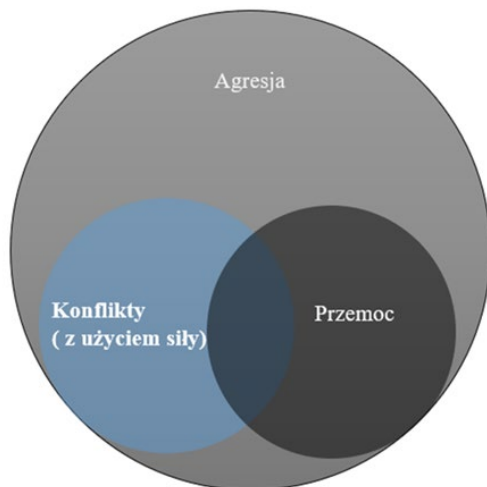
Agresja, jak już wcześniej wspomniałem, jest podobna do przemocy. Różnica polega na tym, że między dwiema stronami istnieje równowaga sił, a nie zachodzi sytuacja, że jedna strona ma wyraźną przewagę, jak w przypadku przemocy.

Zachowanie agresywne to zachowanie, które jest podejmowane z zamiarem wyrządzenia innej osobie krzywdy. Agresja to zachowanie, które możemy zaobserwować. Przykładem agresji jest niewłaściwe lub wręcz obrzydliwe zachowanie, chęć skrzywdzenia drugiej osoby lub gesty niewerbalne. Agresja może wynikać z różnych emocji, takich jak złość, gniew czy smutek. Agresja jest pojęciem szerszym niż przemoc (rys. 1)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> <https://stopuzaleznieniom.pl/artykuly/przemoc-w-rodzynie/agresja-a-przemoc-czym-sie-roznia/>, dostęp: 20.06.2022 r.

<sup>3</sup> M. Krzympiec, *System resocjalizacji w zakładzie karnym...*, op. cit., s. 20.



*Rysunek 1.  
Wyjaśnienie zależności  
agresji, przemocy i konfliktu*

*Źródło: Opracowanie własne*

### **Programy przeciwdziałaniu agresji i przemocy**

Więźniowie osadzeni za przestępstwa związane z użyciem agresji lub przemocy mają deficyty w kontrolowaniu swojej postawy. Pracownicy zakładu karnego mają pomóc skazanym ponownie nauczyć się kontrolowania własnych zachowań. Stąd programy interwencyjne są opracowywane indywidualnie dla każdego więźnia, w celu skorygowania jego deficytów. Przemoc domowa i zachowania agresywne są jednymi z najczęstszych przestępstw popełnianych przez ludzi. Dlatego właśnie musimy pracować z osobami, które popełniły przestępstwa z użyciem przemocy. Najłatwiej to pokazać na przykładzie dwóch podstawowych programów przeciwdziałania agresji, realizowanych w Zakładzie Karnym w Nysie.

Pierwszym programem resocjalizacyjnym, który ma ograniczyć zachowania agresywne, jest program o nazwie „Trening zastępowania agresji”, w skrócie „ART.” Program ma na celu pokazanie uczestnikom, jak kontrolować swoje emocje, opanować wybuchy złości i złej woli oraz zmienić swoje moralne zachowanie wobec innych. Program składa się z trzech elementów, które mogą być realizowane raz lub dwa razy w tygodniu w ramach grupowych sesji szkoleniowych (przybliżona liczba 6-8 osób w grupie). Pierwszy etap można porównać do pracy w teatrze. Istnieje około 50 podstaw umiejętności społecznych, więc istnieje 50 ról. Zadaniem osoby prowadzącej program jest zaprezentowanie umiejętności, z którymi uczestnicy terapii mają problemy. Pomaga nam to w tworzeniu odpowiednich modeli zachowań, które możemy stosować w życiu codziennym. Następnym

zadaniem jest znalezienie i nazwanie czynników, które tworzą kanał dla gniewu. Wreszcie, aby się uspokoić, można stosować różne metody terapii. Program kończy się dyskusją na temat zachowań moralnych. Należy ocenić wszystkie możliwe decyzje, które można podjąć w celu rozwiązania problemu.

Innym programem przeciwdziałaniu agresji jest program korekcyjno-edukacyjny „Duluth”. Uczestnikami programu są mężczyźni, którzy znęcają się nad swoimi rodzinami i wyrządzają im krzywdę. Program ma na celu pomóc im zrozumieć i poczuć, że muszą przyznać się do swojego zachowania. Celem programu jest zmiana zachowania uczestnika, w celu wyeliminowania chęci zdominowania drugiej osoby. Ma mu uświadomić, jak negatywnie funkcjonował on w rodzinie. Uczestnik jednak musi być zdrowy psychicznie i nie może być uzależniony od alkoholu ani narkotyków. W ramach programu prowadzone są indywidualne rozmowy mające na celu zbadanie postaw w różnych sytuacjach życiowych. Sprawcy prezentują modele, które kiedyś funkcjonowały. Uczestnicy programu muszą wiedzieć, że stosując dotychczasowe metody życia rodzinnego, pozbawiają swoje ofiary wolności i praw. Najlepszym sposobem na to jest postawienie sprawcy w sytuacji ofiary. Muszą uświadomić sobie, że są ofiarami, zrozumieć, jak się tu znalazły i jaką krzywdę wyrzuciły innym. Czasami wystarczająca może być częściowa korekta poprzedniego zachowania. Ważne jest, aby uświadomić sprawcy, że przemoc nie jest rozwiązaniem, przedstawić różne możliwości rozładowania emocji, które pojawiają się w czasie konfliktu. Osadzony musi zaakceptować fakt, że każdy może się mylić.

Wadą obu programów jest to, że wymagają one dłuższego czasu ich realizacji. Wspomniany wcześniej program „ART.”, aby przynieść oczekiwane efekty, może trwać kilka miesięcy, a liczba chętnych jest bardzo duża. W więzieniach przebywają osoby z dużo krótszymi wyrokami, np. kilku-miesięcznymi, które nie mogą ukończyć programu ze względu na dużą liczbę skazanych, którzy zgłosili się do programu i oczekują w kolejce.

Alternatywą jest proces szkolenia, w którym osadzeni poznają istotę stresu, jego przyczyny, objawy i konsekwencje oraz koncepcje radzenia sobie z nim. Celem tego procesu jest nauczenie osadzonych, jak radzić sobie ze stresem oraz pokazanie im, jak wykorzystać otoczenie i własne zasoby w celu jego zmniejszenia.

Objęcie wyżej wymienionymi programami osadzonych więźniów z problemami związanymi z ich agresywnym lub gwałtownym zachowaniem, powinno zaowocować społecznie akceptowalnymi zmianami w zachowaniu.



## **Problem alkoholu**

Alkohol jest napojem często goszczącym w polskich rodzinach. Większość populacji spożywa go od czasu do czasu na różnych spotkaniach rodzinnych, jest on integralną częścią spotkań towarzyskich i pojawia się na popularnych imprezach. Zazwyczaj ludzie nie są świadomi granic spożycia alkoholu. Najgorszą sytuacją jest utrata życia lub trwałe kalectwo z powodu jego nadmiernego spożycia.

Najgorszą sytuacją jest prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu. Jest to bardzo poważny problem wśród kierowców. Wielu użytkowników dróg publicznych, wsiada po spożyciu za kierownicę i prowadzi pojazd, a kontrolowani przez Policję, mówią że „nic im nie jest” lub „nie pili dużo”.

Nauczanie ludzi, że prowadzenie samochodu po wypiciu jest złe, lub słuchanie ludzi, którzy mówią, że picie i prowadzenie samochodu jest złe, nie rozwiązuje problemu. Jest to środek zapobiegawczy, który ma zniechęcić wszystkich kierowców do prowadzenia pojazdów po spożyciu alkoholu.

Prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu nie jest jedynym problemem związanym z jego spożywaniem. Inne konsekwencje upojenia alkoholowego to przemoc w rodzinie, różne zmiany osobowości i problemy rozwojowe oraz popełnianie przestępstw. Osadzeni w zakładach karnych przechodzą wstępne badania przesiewowe pod kątem nadużywania alkoholu. Osoby takie są badane przez psychologa i klasyfikowane zgodnie z systemem leczenia. Skutkuje to umówieniem się na leczenie w ośrodku terapeutycznym zajmującym się uzależnieniem od alkoholu. Jest to najlepszy krok do dalszej resocjalizacji w zakładzie karnym, ponieważ w pierwszej kolejności należy zająć się podstawowymi trudnościami w życiu więźniów.

Główną formą działalności zwalczającej uzależnienie od alkoholu są realizowane w zakładach karnych programy resocjalizacyjne. W Zakładzie Karnym w Nysie prowadzone są następujące programy walki z nadużywaniem alkoholu: „Człowiek a alkohol” oraz „Pięś nie jedź”.

Przyjrzyjmy się bliżej pierwszemu programowi. Używanie alkoholu obserwuje się zarówno wśród osób dorosłych, jak i tych, które nie ukończyły jeszcze nawet szkoły podstawowej. Ważną kwestią jest informowanie nieletnich o możliwych konsekwencjach używania alkoholu na wczesnym etapie ich edukacji i rozwoju. W ZK w celach izolacyjnych przebywają osoby skłonne do nadużywania alkoholu, nawet jeśli nie zdiagnozowano u nich alkoholizmu. Identyfikacja czynników ryzyka zaangażowania w działalność przestępczą to początek drogi do poprawy ich zachowania. Głównym celem programu jest dostarczenie prawidłowej wiedzy na temat alkoholu jako substancji toksycznej i uzależniającej. Dzięki przedstawieniu faktów na temat działania alkoholu w organizmie człowieka, jego wpływu na ludzki mózg

i uszkodzeniach, jakie powoduje, a także dzięki przekazaniu odpowiedniej wiedzy, uczestnicy będą w stanie rozpoznać zagrożenia związane ze spożyciem alkoholu. Uczestnicy uczą się samodzielności w odniesieniu do własnego zdrowia w kontekście spożywania alkoholu. Uczy się ich o formach, w jakich ludzie mogą być narażeni na kontakt z alkoholem i zachęca do ograniczania jego spożycia do względnie bezpiecznego poziomu<sup>4</sup>.

Kolejny program – „Piłeś, nie jedź” jest skierowany do osób, które piją bezmyślnie, a mimo to prowadzą samochód. Jest to dość poważny problem, ponieważ w konsekwencji prowadzenia pojazdu pod wpływem alkoholu ginie wiele niewinnych osób. Głównym czynnikiem ryzyka, którego uczestnicy powinni być świadomi, jest prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu. Jest to bardzo ważny punkt, o którym każdy powinien wiedzieć, ponieważ prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu jest surowo zabronione i całkowicie nie do przyjęcia w społeczeństwie. Celem programów rehabilitacji kierowców jeżdżących pod wpływem alkoholu jest zmniejszenie prawdopodobieństwa ponownego prowadzenia pojazdu pod wpływem alkoholu oraz zakorzenienie w ich życiu zasady PIŁEŚ, NIE JEDŹ. Edukacja kierowców w zakresie wpływu alkoholu na ich organizm oraz diagnozowania własnych postaw wobec alkoholu, a także rozpoznawanie oraz uświadamianie skłonności do niebezpiecznych i agresywnych zachowań na drodze<sup>5</sup>.

### **Problem narkotyków w społeczeństwie**

We współczesnym świecie częstym problemem jest import i stosowanie leków psychotropowych z innych krajów, w których są one dozwolone. Do innych powszechnie używanych narkotyków należą dopalacze, które wyglądają jak narkotyki, ale są wytwarzane w inny sposób. Wzrost liczby narkotyków i legalnych środków odurzających w naszym kraju jest spowodowany łatwością przemieszczania się ludzi między krajami. Dobrym tego przykładem jest uczestnictwo Polski w strefie Schengen, która ma na celu zniesienie kontroli granicznych w krajach członkowskich.

Wadą strefy jest to, że Polska nie jest w stanie kontrolować wszystkich pojazdów wjeżdżających do strefy z innych krajów. Uzależnienie od narkotyków jest dziś coraz częstszym zjawiskiem. Przyjmowanie coraz większych dawek, w celu zaspokojenia głodu, może uszkodzić mózg i spowodować zmiany psychiczne. Państwo prowadzi różne działania prewencyjne, w celu zapobiegania nadużywaniu narkotyków.

---

<sup>4</sup> Materiały Zakładu Karnego w Nysie.

<sup>5</sup> Tamże.

Już w szkołach podstawowych prowadzone są lekcje mające na celu zapobieganie kontaktom z narkotykami. Konsekwencje zażywania narkotyków obejmują zmiany w zachowaniu, opóźnienia w rozwoju lub regresję, a nawet śmierć. Oczywiście są to konsekwencje zażywania narkotyków przez jednostkę, ale są też konsekwencje dla społeczeństwa, zarówno wynikające z handlu narkotykami, jak i z ich używania. Handel narkotykami jest nielegalny, choć w krótkim okresie może przynieść ogromne zyski. Handlarze narkotyków nie biorą pod uwagę konsekwencji sprzedaży narkotyków, gdy ich nabywcami są nieletni<sup>6</sup>.

Istotną rolę w zwalczaniu tego zjawiska pełnią programy przeciwdziałania narkomanii. Pierwszy program niwelujący deficyty związane z kontrolowaniem zażywania narkotyków nosi nazwę ZAŻYWASZ? – PRZEGRYWASZ. Każdy człowiek dąży do sukcesu, do samorealizacji. Tytuł programu od początku daje do zrozumienia, że narkotyki mogą sprawić, że stracisz to, co masz. Problem używania narkotyków jest jednym z powodów, dla których ludzie angażują się w zachowania antyspołeczne i nielegalne. Młodzież jest najbardziej narażona na ryzyko, ponieważ narkotyki powodują nieodwracalne uszkodzenia układu nerwowego i mózgu, co w dorosłym życiu prowadzi do nieprawidłowych zachowań i trudności interpersonalnych. Program podzielony jest na dwa moduły: pierwszy to moduł psychoedukacyjny, który polega na przedstawieniu i uświadomieniu, dlaczego ludzie sięgają po różne rodzaje narkotyków, czym jest uzależnienie, mechanizmy uzależnienia, objawy i podstawowe informacje o narkotykach itp. Drugi moduł to kształtowanie umiejętności sprzyjających trzeźwemu życiu. Obejmuje takie zagadnienia jak: poznanie siebie, budowanie pozytywnego obrazu siebie, rozpoznawanie potrzeb psychologicznych, czyli wartości ważnych w życiu, komunikację, asertywność, tworzenie własnych celów i planów oraz planowanie trzeźwości.

Cele tego programu są następujące:

- przekazanie rzetelnej wiedzy na temat narkotyków i ich szkodliwego działania,
- uczenie poczucia własnej wartości w odniesieniu do własnych problemów związanych z uzależnieniem, w tym sposobów radzenia sobie z używaniem narkotyków,
- zachęcanie do zdecydowanej postawy, w celu wyjścia z nałogu narkotykowego oraz proponowanie sposobów leczenia złych nawyków<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> M. Krzypiec, *System resocjalizacji w zakładzie karnym...*, op. cit., s. 27-28.

<sup>7</sup> Materiały Zakładu Karnego w Nysie.

Drugim programem walczącym ze zjawiskiem zażywania narkotyków jest NARKOTYKI? ALE PO CO? Jego model teoretyczny jest podobny do ww. programów uzależnień. Fakt, że czynniki ryzyka i cele tych programów nie różnią się zbyt, świadczy o tym, że oba zajmują się problemem uzależnienia od narkotyków i uczą o szkodliwych skutkach używania tych substancji. Program składa się z trzech sesji, po dwie godziny każda. Sesja 1 to wprowadzenie do zasad i pracy w grupach studyjnych. Grupę należy zapytać, dlaczego ludzie używają lub nie używają narkotyków. Sesja 2 rozpoczyna się od omówienia rodzajów narkotyków oraz społecznych, medycznych i psychologicznych szkód związanych z przyjmowaniem substancji pobudzających. Uczestnicy dowiadują się, jak funkcjonują rodziny osób zażywających narkotyki. Trzecia i ostatnia sesja skupia się na budowaniu pozytywnego poczucia własnej wartości, przedstawieniu ról społecznych, ważnych wartości życiowych, technik komunikacji oraz poznaniu zasad asertywnej odmowy i krytyki<sup>8</sup>.

### **Analiza opinii ekspertów**

W celu uzyskania i przeanalizowania opinii na temat procesu resocjalizacji w Zakładzie Karnym w Nysie, przeprowadzono badanie sondażu diagnostycznego zrealizowanego techniką wywiadu<sup>9</sup>.

Pytania zostały zadane funkcjonariuszom więziennym, którzy na co dzień funkcjonują w procesie resocjalizacji, ponadto posiadają kilkunastoletnie doświadczenie praktyczne i są odpowiednim źródłem wiedzy. Ponadto, bazując na swojej wiedzy, mogliby zasugerować pewne zmiany, które mogłyby przyczynić się do bardziej efektywnego procesu resocjalizacji. Warto skupić się na kilku odpowiedziach ekspertów.

Na pytanie: Jak Pan ocenia funkcjonowanie zakładów karnych pod kątem resocjalizacji? pierwszy ekspert pozytywnie wypowiedział się na temat resocjalizacji prowadzonej w zakładach karnych. Głównym zadaniem systemu więziennictwa jest resocjalizacja, czyli reintegracja więźniów ze społeczeństwem. Ważną częścią procesu rehabilitacji jest diagnoza. Odbywa się to poprzez rozmowy z więźniem i poznawanie jego środowiska. Dzięki diagnozie można zidentyfikować bariery, z jakimi borykają się więźniowie i wprowadzić odpowiednie działania w celu ich pokonania. Drugi ekspert również ocenił, że system resocjalizacji działa dobrze.

---

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> M. Krzymiec, *System resocjalizacji w zakładzie karnym...*, op. cit.

Kolejny aspekt dotyczy czynników, które przyczyniają się do resocjalizacji więźniów. Eksperci są zgodni, że głównym czynnikiem motywującym skazanych jest chęć wcześniejszego opuszczenia zakładu karnego. Przyjęcie indywidualnego programu oddziaływania oznacza, że więzień przechodzi przez proces resocjalizacji. Jeden z ekspertów zauważył, że inną motywacją jest chęć zmiany zachowania, aby lepiej wypaść w oczach bliskich krewnych. Innym powodem zmiany zachowania i akceptacji procesu resocjalizacji jest chęć uzyskania korzyści i nagród w czasie pobytu w więzieniu.

Oceniając skuteczność realizowanych programów, pierwszy ekspert odniósł się do odsetka więźniów, którzy zaakceptowali indywidualne programy oddziaływań, a w konsekwencji uczestniczyli w programach resocjalizacyjnych. Ponieważ program był częścią oddziaływań w zakładzie karnym, oceniono go pod kątem liczby uczestników biorących udział w zajęciach. Około 85% więźniów brało udział w programach resocjalizacyjnych, co jest dobrym wynikiem. Drugi ekspert stwierdził, że programy trwające dłużej są bardziej efektywne. Dla przykładu, w programie „ART.” odbywa się kilka sesji edukacyjnych, po których następuje skupienie się na aspektach praktycznych i ćwiczeniach mających na celu poprawę umiejętności panowania nad gniewem.

Według pierwszego eksperta, największe trudności mają młodociani. Do więzienia trafiają młodociani bez motywacji, którzy mają za sobą bolesną przeszłość. Przestępcy ci już w młodym wieku mają zniekształcone postrzeganie świata, dlatego trafiają do więzienia. Często mają poważne problemy wychowawcze, ponieważ wpajano im wartości niezgodne z normami społecznie akceptowanymi, a ich zachowanie w krytycznym okresie dorastania uległo pogorszeniu. Według drugiego eksperta, jeszcze trudniejsze jest to, że więźniowie, którzy otrzymali krótkie wyroki – około trzech lat – za przestępstwa narkotykowe, po wyjściu do więzienia afiszują się swoim zachowaniem.

Na pytanie związane ze słabymi wynikami systemu resocjalizacji ekspert wskazał główną przyczynę, jaką jest zachowanie skazanych po opuszczeniu zakładu karnego. Mimo, że zakłady poprawcze podejmują wszelkie możliwe działania i kroki w celu resocjalizacji więźniów, działania osób, które opuściły zakład, mogą prowadzić do ich ponownej izolacji w zakładzie poprawczym. Jest to konsekwencją braku zaangażowania w proces resocjalizacji. Drugi ekspert zauważył, że ze względu na małą liczbę personelu więziennego, grupy szkolne, które powinny liczyć po 40 osób, składają się z 70 osób.

Ostatnie pytanie dotyczyło sposobów usprawnienia systemu resocjalizacji w Zakładzie Karnym w Nysie. Pierwszy ekspert zasugerował zwiększenie liczby pracowników odpowiedzialnych za pracę resocjalizacyjną,

tj. pedagogów i psychologów. Porównał nasz system więziennictwa z systemami w innych krajach i zauważył, że zwiększenie liczby pracowników w dziale penitencjarnym przyniosłoby lepsze efekty. Zwrócił też uwagę na fakt, że więźniowie powinni odbywać karę w pojedynczych celach. Głównym powodem jest to, że więźniowie przebywający w tej samej celi mogą demoralizować się nawzajem. Mogą spędzać czas z innymi więźniami w szkole, w pracy lub podczas przerw, a wieczorem powinni zostać sami i w ciszy zastanowić się nad dniem spędzonym w więzieniu. Drugi ekspert dodał, że zwolnienie wychowawców z obowiązku prowadzenia programów resocjalizacyjnych i przekazaniem tych czynności osobie z zewnątrz, spowoduje również zwiększenie czasu spędzanego z więźniami.

### **Opinie więźniów o programach resocjalizacyjnych**

Na potrzeby dokonania oceny skuteczności procesów resocjalizacyjnych przeprowadzono badanie sondażu diagnostycznego zrealizowanego techniką ankietowania<sup>10</sup>. Celem tego badania było poznanie opinii skazanych Zakładu Karnego w Nysie w oddziale zewnętrznym w Prudniku, biorących udział w programie „Trening zastępowania agresji”. Z przeprowadzonej analizy wzięto pod uwagę kwestie związane z przydatnością i efektywnością tego programu.

Aż 80% respondentów odpowiedziało „tak” na pytanie: Czy potrzebny jest Ci program zastępowania agresji? Jest to dobra wiadomość, ponieważ oznacza, że grupa jest teraz bardziej świadoma znaczenia programu. Grupa rozwinęła umiejętności autodiagnostyczne, co wskazuje na potrzebę szkolenia w zakresie zmiany zachowań agresywnych. Ponadto czynnik ten pozwala prowadzącym rozpoznać gotowość więźniów do udziału w programie, w celu zmiany ich zachowania. Kolejną ważną kwestią jest ocena programu przez więźniów. 60% więźniów oceniło program jako „bardzo dobry”, a 40% jako „dobry”. Jest to zadowalający wynik, ponieważ nikt nie wyraził negatywnej opinii o programie. Jednak biorąc pod uwagę, że 40% respondentów nie przyznało programowi najwyższej oceny, istnieje możliwość zgłoszenia uwag, które poprawiłyby ocenę, np. wprowadzenia zmian w programie.

Najważniejszym aspektem procesu resocjalizacji jest skuteczność programu. Na pytanie, czy program miał wpływ na ich zachowanie, 80% respondentów odpowiedziało, że tak. Jest to bardzo dobry wynik i świadczy o tym, że program jest potrzebny w dalszej resocjalizacji więźniów.

---

<sup>10</sup> Tamże.

Na pytanie, czy program zastępowania agresji pomógł im rozwinąć kontrolę nad gniewem, 100% respondentów odpowiedziało twierdząco. To pytanie pokazuje skuteczność programu. Każdy uczestnik grupy, który pamięta trening kontroli gniewu, uczy się kontrolować swoje emocje, co prowadzi do podejmowania racjonalnych decyzji.

Na koniec zapytano badanych, jakie zmiany chcieliby wprowadzić w programie, odpowiedzi były zróżnicowane: 20% chciałoby więcej godzin, 30% chciałoby więcej sesji praktycznych, 20% chciałoby mniej godzin, 20% chciałoby więcej zajęć edukacyjnych, 10% chciałoby, aby ogólny czas trwania programu był dłuższy, a ostatnie 10% chciałoby, aby był krótszy.

Podsumowując badania nad programem „Trening Zastępowania Agresji”, można stwierdzić, że „ART.” jest programem niezbędnym w resocjalizacji więźniów. Jest to dobry przykład z uwagi na to, że większość więźniów wyraziła chęć uczestnictwa i bierze w nim czynny udział. Co więcej, korzyści ze szkolenia są widoczne w kwestionariuszach diagnostycznych. Wprowadzenie większej liczby ćwiczeń praktycznych kosztem ćwiczeń edukacyjnych może zwiększyć zaangażowanie uczestników. Opinie respondentów ankiety na temat zmian są jednak bardzo zróżnicowane i program musi być opracowany indywidualnie dla każdej z utworzonych grup.

### **Diagnoza i propozycja zmian**

Analizując historię resocjalizacji, można stwierdzić, jak na przestrzeni wieków kształtował się system penitencjarny. Zgłębienie istoty resocjalizacji pomoże zrozumieć współczesne modele systemu resocjalizacyjnego. O systemie resocjalizacji można dowiedzieć się, zbierając wiedzę na temat funkcjonowania zakładu karnego z różnych źródeł, takich jak książki, Internet i artykuły naukowe, a także odbywając staż w zakładzie. Z drugiej strony, wywiady z ekspertami ds. systemu resocjalizacji w ZK w Nysie oraz badania nad programem resocjalizacyjnym „Trening jako alternatywa dla agresji” przeprowadzone z więźniami będącymi uczestnikami programu, stwarzają możliwość udoskonalenia istniejącego modelu systemu resocjalizacji.

Pierwszy krok jest wstępnym etapem procesu resocjalizacji. Ważnym elementem jest „diagnoza”. Ten etap działa bardzo dobrze. Kiedy osadzony zostaje umieszczony w jednostce penitencjarnej, pierwszą rzeczą, która ma miejsce, jest rozmowa pomiędzy wychowawcą a osadzonym. Dzieje się tak dlatego, że już na pierwszym etapie wychowawcy chcą poznać zachowanie osoby, jej potrzeby, stosunek do popełnionych czynów, a przede wszystkim przyczyny, które doprowadziły do umieszczenia jej w jednostce penitencjarnej. Podczas rozmowy więzień jest pytany o wszystko, co wiąże się z jego życiem przed osadzeniem. Wychowawca dowiadyuje się, kto wspiera

go podczas pobytu w zakładzie karnym, uzyskuje od niego informacje o stanie zdrowia, zadaje pytania o jego stan psychiczny, ustala, czy miał zachowania i myśli samobójcze. Po rozmowie z wychowawcą może w razie potrzeby porozmawiać z psychologiem. Ta faza procesu resocjalizacji, w opinii autora i przedstawionych ekspertów, przebiega bardzo dobrze i nie wymaga żadnych zmian. Już na tym etapie wychowawca stara się nawiązać kontakt i zdobyć zaufanie osadzonego.

W pierwszych tygodniach po przybyciu do zakładu opracowywany jest indywidualny program oddziaływań dla poszczególnych więźniów. Warto zaznaczyć, że każda osoba otrzymuje indywidualny program opracowany przez swojego wychowawcę. Program ten uwzględnia przeszkody, które więźniowie muszą usunąć, aby poprawić swoje zachowanie, zmienić nawyki i nauczyć się żyć zgodnie z obowiązującymi normami, tak aby po zakończeniu procesu resocjalizacji nie powrócić do świata przestępczego. Podczas praktyk w Zakładzie Karnym w Nysie zauważyłem, że wielu więźniów odbywało karę z kilkumiesięcznymi wyrokami. Często spotykałem osoby z wyrokami do 5-6 miesięcy, które nie posiadały indywidualnego programu z powodu krótkich wyroków. Dzieje się tak z powodu braku personelu do prowadzenia programów resocjalizacyjnych lub z powodu długich list oczekujących, co skutkuje długim czasem oczekiwania. Dobrym rozwiązaniem jest zlecenie prowadzenia programu osobie lub instytucjom zewnętrznym, dzięki czemu wychowawcy będą mogli poświęcić cały swój czas na pracę z własną grupą wychowawczą. Jak wynika z odpowiedzi na pytania zawarte w analizowanym wcześniej kwestionariuszu ankiety, programy powinny zawierać więcej elementów praktycznych. W każdym programie powinny znaleźć się zajęcia kształtujące naszą wiedzę poprzez praktyczne działania, które mają największy wpływ.

W sektorze więziennictwa zatrudnieni są wychowawcy, psychologowie i kierownicy. To właśnie te osoby są w dużej mierze odpowiedzialne za resocjalizację. Ze względu na niedobór kluczowych specjalistów więziennych, wychowawców i psychologów, liczba osób w zespole wychowawczym wzrosła, co spowodowało, że każdemu więźniowi poświęca się mniej czasu. W niektórych oddziałach ZK w Nysie jeden wychowawca ma pod opieką prawie 80 więźniów, co oznacza, że liczba osób w jego grupie musi zostać zmniejszona do 40. W przypadku psychologów ich grupa badawcza liczy 200 osób, co jest ogromną liczbą. Bez jednego psychologa proces resocjalizacji opóźnia się, ponieważ więcej osób dołącza do grupy innego psychologa i ma mniejszy kontakt z psychologiem prowadzącym terapię. Warto dodać wypowiedzi ekspertów, którzy bardzo wyraźnie podkreślali rolę działu penitencjarnego. Zapotrzebowanie na wychowawców i psycho-



logów w jednostkach penitencjarnych jest tak duże, że należy położyć nacisk na zatrudnianie i wyrównywanie braków w obsadzie stanowisk wychowawców i psychologów.

Ostatnią zmianą, na którą zwrócił uwagę ekspert pracujący w więzieniu w Nysie od ponad 30 lat, jest wprowadzenie pojedynczej celi. Koncepcja ta jest bardzo podobna do systemu celkowego, w którym więźniowie byli przetrzymywani w oddzielnych celach mieszkalnych. Zmiana ta powinna dotyczyć osób, które zachowują się w sposób demoralizujący w stosunku do innych więźniów w celi, gdy nie są pod ścisłym nadzorem funkcjonariusza. Zezwala ona na kontakty między osadzonymi tylko podczas nauki, pracy i zajęć kulturalno-oświatowych.

### Podsumowanie

Wskaźnik recydywy wśród przestępców zależy przede wszystkim od jakości systemu resocjalizacji. Wyzwaniem dla personelu więziennego jest zachęcenie i zmotywowanie więźniów do współpracy w procesie reintegracji, na przykład poprzez przyjęcie zindywidualizowanych programów interwencyjnych. Głównym celem artykułu było poznanie i usprawnienie procesu resocjalizacji w Zakładzie Karnym w Nysie. Głównym powodem badania procesu było przeanalizowanie go na każdym etapie, aby zwiększyć jego skuteczność. Jest to trudne zadanie, lecz dzięki odpowiedniemu planowi działania, posiadania wiedzy teoretycznej i praktycznej, zdobytej w trakcie odbywania praktyk, pozwoliło w zasugerowaniu zmian w procesie resocjalizacji. Przeanalizowanie ogólnych problemów, takich jak agresja, przemoc, uzależnienia od alkoholu czy narkomanii, pozwoliło lepiej poznać cele stosowanych programów i ich użyteczność dla skazanych.

Poznanie opinii osadzonych na temat jednego z etapów procesu resocjalizacji, jakim jest program resocjalizacyjny, pozwoliłoby na wprowadzenie zmian, które będą zachęcać przyszłych osadzonych do podjęcia procesu resocjalizacji. Dodatkowo, wypowiedzi ekspertów z wieloletnim doświadczeniem ułatwią wprowadzenie zmian logistycznych, jak i bardzo praktycznych dla funkcjonowania zakładu karnego oraz polepszenia procesu resocjalizacyjnego.

### Bibliografia

1. Felczak J., *Praca socjalna z więźniami i ich rodzinami*. Wydawnictwo Difin SA, Warszawa 2020.
2. Krzypiec M., *System resocjalizacji w zakładzie karnym na przykładzie Zakładu Karnego w Nysie*, praca dyplomowa licencjacka. Wydział Nauk Społecznych Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie, Nysa 2022.

3. Lubińska-Bogacka M., *Problemy readaptacji skazanych i pomoc w ich resocjalizacji*. Wydawnictwo Petrus, Kraków 2017.
4. Marczak M., *Resocjalizacyjne programy penitencjarne realizowane przez służbę więzienną w Polsce*. Wydaw. Impuls, Kraków 2013.
5. Szczęsny W., *Zarys resocjalizacji z elementami patologii społecznych i profilaktyki*. Wydaw. Akademickie „Żak”, Warszawa 2003.
6. *Resocjalizacja: teoria i praktyka pedagogiczna*, t. 1-2, red. nauk. B. Urban, J. M. Stanik. Wydawnictwo Naukowe PWN: Pedagogium Wyższa Szkoła Pedagogiki Resocjalizacyjnej, Warszawa 2008.
7. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny wykonawczy* (Dz.U. 1997 nr 90 poz. 557 z późn. zm.).
8. <https://stopuzalezniom.pl/artykuly/przemoc-w-rodzinie/agresja-a-przemoc-czym-sie-roznia/>, dostęp: 20.06.2022 r.

## RESOCIALIZE PROCESS AT THE NYSA CORRECTIONAL FACILITY

### Abstract

The resocialize process is an important element of prisons. Analyzing the problems faced by prisoners and learning about resocialize programs that eliminate deficits of correct behavior will allow to determine the current state of impact on prisoners. The analysis of the experts' statements and learning the opinions of the convicts about the program will allow for the introduction of changes increasing the effectiveness of the rehabilitation process.

### Key words

aggression, violence, resocialize, prisoners



### lic. Marek KRZYMPIEC

W 2019 roku, po zdaniu matury, rozpoczął studia w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Nysie na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne*. W 2022 r. został absolwentem studiów I stopnia w specjalizacji *penitencjarystyka i readaptacja społeczna*.

Interesuje się tematyką związaną z penitencjarystyką, a także sportem. Zainteresowanie więziennictwem powstało podczas studiów, gdy poznał meandry resocjalizacji. Podczas odbywania praktyk w Zakładzie Karnym w Nysie poszerzył swoją wiedzę o praktycznych aspektach tego procesu.

W październiku 2022 r. rozpoczął studia II stopnia na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* w Państwowej Akademii Nauk Stosowanych w Nysie.

## BEZPIECZEŃSTWO INFORMACJI CYFROWEJ W UJĘCIU SYSTEMOWYM

### Streszczenie

Artykuł prezentuje wielowymiarowość zagadnienia bezpieczeństwa informacji cyfrowej i jego różne aspekty. Tłem dla rozważań jest ogólnikowo naszkicowana historia rozwoju technologicznego i towarzyszących mu rozwiązań systemowych w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. W państwach demokratycznych wydarzyło się dotąd wiele poważnych kryzysów w świecie cyber i miały one donosić znaczenie dla postrzegania tytułowego zagadnienia. Pobieżny opis tych wydarzeń ilustruje rodzaje i skalę zagrożeń, z jakimi mierzą się organy państwowe. Zawiera też krótką analizę wybranych incydentów w Polsce i próbę odpowiedzi na pytanie o przyczyny ich występowania w kontekście dzisiejszych uwarunkowań pracy działów informatycznych w polskich instytucjach państwowych. Konkluzja płynąca z artykułu zawiera się w zdaniu, że bezpieczeństwo informacji cyfrowej ma realne przełożenie na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i jest zagadnieniem interdyscyplinarnym mieszczącym się w kręgu nauk społecznych.

### Słowa kluczowe

bezpieczeństwo informacyjne, bezpieczeństwo informatyczne

### Wstęp

Bezpieczeństwo informacji cyfrowej jest zagadnieniem interdyscyplinarnym i wymagającym nowatorskiego podejścia w kręgu nauk stosowanych, polegającego na tym, iż należy je rozpatrywać równocześnie na kilku płaszczyznach, tj. technologicznej, fizycznej, organizacyjnej oraz informacyjnej. Stereotypowo rozumiane, *stricte* technologiczne oblicze cyberbezpieczeństwa jest zaledwie fragmentem całości tego ważkiego tematu. Postępowe podejście do cyberbezpieczeństwa powinno prezentować ujęcie holistyczne i uwzględniać nie tylko aspekty technologiczne, ale również tzw. formalno-prawne, organizacyjne i instytucjonalne.

Strategia bezpieczeństwa państwa w ujęciu systemowym wymaga, aby chronić zasoby informatyczne w równym stopniu jak informacyjne. Przestrzeń wymiany informacji cyfrowych jest bowiem środowiskiem narażonym na wpływ wrogich sił przestępczych, terrorystycznych i agenturalnych. Wydarzenia ostatnich lat udowadniają, że następuje wyraźny wzrost znaczenia strefy cyber dla bezpieczeństwa całego świata. Z powyższych

powodów warto zwrócić uwagę na obszar związany z systemową polityką zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego obywatelom i instytucjom, z naciskiem na sytuacje trudne, niespodziewane i o dużej szkodliwości społecznej. Cel ten został osiągnięty przy wykorzystaniu takich metod jak: analiza, synteza i wnioskowanie. Poruszana problematyka jest rozwinięciem badań prowadzonych w ramach pracy dyplomowej magisterskiej<sup>1</sup>.

### **Znaczenie bezpieczeństwa informacyjnego dla państw demokratycznych**

Dwadzieścia jeden lat temu Stany Zjednoczone Ameryki Północnej doświadczyły aktu terroru w postaci wrogiego przejęcia i użycia samolotów pasażerskich jako pocisków wymierzonych w budynki o symbolicznym dla Amerykanów znaczeniu. Ataki 11 września 2001 r. zszokowały świat ujawnieniem paradoksu, że prawdopodobnie najlepiej chronione militarnie państwo świata zostało „dotkliwie zranione przez nieuzbrojonego wroga”. Wydarzenia „9/11” nałożyły się w czasie na trwający wówczas wzrost znaczenia technologii informacyjnych i naturalnie powiązano nowe możliwości z nie do końca dotąd uświadamianym, pozamilitarnym ryzykiem dla bezpieczeństwa państwa. To wszystko sprawiło, że w dyskursie publicznym nastąpiła trwała zmiana paradygmatu wojny i terroryzmu oraz nastąpiło przyzwolenie na zintensyfikowanie ingerencji struktur państwowych w życie obywateli. Stany Zjednoczone poruszone swoim dramatem wyciągnęły z niego ważną lekcję i poszerzyły horyzonty strategii obronnych, stając się aktywnym prekursorem zmian prawnych oraz systemowych rozwiązań dla bezpieczeństwa pozamilitarnego.

Kolejne lata udowodniły, że obawy o wrogie wykorzystanie technologii komputerowych, w celu zaburzenia normalnego funkcjonowania aparatu dowolnego państwa demokratycznego, nie są na wyrost. Systemy teleinformatyczne całego świata są dziś areną działań sabotażowych, szpiegowskich, wojennych i przestępczych. Największa aktywność hakerska od lat odbywa się na osi USA – Chiny. Dopiero na drugim miejscu plasuje się duża liczba grup hakerskich działających na zlecenie Rosji, za to ich oddziaływanie jest dla Europy najbardziej zauważalne i uciążliwe.

Polska, jak dotąd, nie stała się celem zmasowanych i skutecznych ataków na serwery administracji i biznesu, jak miało to miejsce w Estonii, Gruzji czy ostatnio na Ukrainie. Jednak fakt ten należy po prostu przypisać

---

<sup>1</sup> B. Maciejewska, *Bezpieczeństwo informacji cyfrowej w zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi w instytucjach państwowych*, praca dyplomowa magisterska. Wydział Nauk Społecznych PWSZ w Nysie, Nysa 2022.

tak zwanemu szczęściu. Generał brygady Karol Molenda, dowódca komponentu WOC, zwrócił uwagę, iż: „Oczywistym jest fakt, że grupy, które oddziałują obecnie i prowadzą operacje w cyberprzestrzeni Ukrainy, mogą próbować prowadzić je również u nas i oddziaływać na nasze systemy”<sup>2</sup>. O tym, że ryzyko to nie jest czysto teoretyczne świadczą raporty polskich organów reagowania, notujące skokowe wzrosty ilości obsługiwanych komputerowych incydentów krytycznych. Dokładną analizę zagrożeń i incydentów cyberbezpieczeństwa na poziomie krajowym oferują raporty CERT NASK. Według tych raportów ilość zgłaszanych zdarzeń i skala zagrożeń wzmagają się lawinowo:

- 2013 – 613 obsługiwanych przez CERT unikalnych incydentów,
- 2018 – 1 878,
- 2020 – 10 420,
- 2021 – 29 483<sup>3</sup>.

Nie ma jeszcze raportu za rok 2022, ale na stronie rządowej<sup>4</sup> dostępne są dane cząstkowe na dzień 08.09.2022 r. Liczba unikalnych incydentów wyniosła wtedy 27 362 (ogólna liczba zgłoszeń jest kilkukrotnie wyższa – 149 635), w tym 411 incydentów w podmiotach publicznych. Z tej statystyki jasno wynikają dwa fakty:

- po pierwsze, nadal widać gigantyczny trend wzrostowy w ilości zgłaszanych incydentów bezpieczeństwa,
- po drugie, na porządku dziennym celem ataków cyberprzestępczych są podmioty publiczne.

Nie jest to duży procent udziału w ogólnej liczbie zgłoszeń z całego kraju, jednak z racji pełnionych funkcji w społeczeństwie i zaufania publicznego oraz dysponowania bezcennymi danymi niejawnymi, organizacje publiczne są szczególnie wrażliwe i należy poważnie traktować każdy występujący incydent.

## Rodzaje zagrożeń

Sposobów na zaburzenie normalnej działalności obrotu informacjami cyfrowymi jest wiele. Już samych kryteriów ich podziału jest sporo. Incy-

<sup>2</sup> N. Bochyńska, *Sytuacja na Ukrainie. Generał bryg. Karol Molenda: Stale monitorujemy cyberprzestrzeń*, <https://cyberdefence24.pl/armia-i-sluzby/sytuacja-na-ukrainie-gen-bryg-karol-molenda-stale-monitorujemy-cyberprzestrzen>, dostęp 24.04.2022 r.

<sup>3</sup> Statystyki obsługi incydentów w 2021 r., <https://cert.pl/posts/2022/04/statystyki-obslugi-incydentow-2021/>, dostęp 24.04.2022 r.

<sup>4</sup> Statystyki obsługiwanych incydentów przez zespół CERT Polska – 01.01.2022-08.09.2022, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/1992,statystyki-zespołu-certpolska/resource/41246/table>, dostęp 24.04.2022 r.

denty bezpieczeństwa komputerowego można podzielić bowiem typowo ze względu na specyfikę i wówczas można mówić o wirusach, robakach, atakach DDoS. Ze względu na intencje człowieka można podzielić incydenty na: celowe i niezamierzone, przestępcze (ransomware, szantaż, kradzież tożsamości lub innych danych) i takie, które wynikają z zaniedbań i niedomówień (wycieki danych, umożliwienie dostępu). Mamy też działania motywowane korzyściami finansowymi, hakytywizmem lub destrukcyjne z powodu innego efektu.

Podchodząc do zagadnienia całościowo, można też podzielić zagrożenia dla bezpieczeństwa informatycznego na poniższe kategorie:

- fizyczne – dotyczące mediów przesyłowych i sprzętu,
- technologiczne – dotyczące oprogramowania, Internetu,
- organizacyjne – dotyczące finansów, przepisów, kultury pracy,
- informacyjne – dotyczące efektu płynącego z obrotu informacjami.



Rysunek 1. Kategorie zagrożeń dla bezpieczeństwa informacji cyfrowej

Źródło: Opracowanie własne

Zagadnienie bezpieczeństwa informacji cyfrowej zdecydowanie nie mieści się tylko w jednej kategorii. Zaproponowany podział unaocznia złożoność tematu, choć go nie wyczerpuje. Próby poszufladkowania jego aspektów niekoniecznie są trafione, bo specyfika występujących zdarzeń jest czasem niejednoznaczna. Zadanie utrudnia fakt, że rozbieżności wynikają z rozumienia i interpretacji wynikających z ukierunkowania zawodowego. Przykładowo, administrator rządowej sieci teleinformatycznej odbiera niedofinansowanie swojego działu jako zagrożenie dla bezpieczeństwa cyfrowego instytucji, innego zdania mogą być jego administracyjni przełożeni, natomiast funkcjonariusza wydziału zwalczania przestępstw cybernetycznych ta kwestia w ogóle nie zajmuje.

## Wydarzenia w sferze cyberbezpieczeństwa na świecie

Wiedza o różnorodności zagrożeń informatycznych jest interesująca, lecz nie wystarcza do pełnego zrozumienia, dlaczego sytuacje kryzysowe w obszarze działania instytucji państwowych mają bezpośrednie przełożenie na bezpieczeństwo państwa i obywateli. Aby dobrze zobrazować kwestie bezpieczeństwa, najlepiej posłużyć się przykładami, a jest ich wiele.

Światowe wydarzenia w sferze cyberbezpieczeństwa to przysłowiowy worek bez dna, pełny milionów ciekawostek wartych powiedzenia. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej mają jedną z krótszych historii państwowości, nie ulega jednak wątpliwości, że jednocześnie mogą pochwalić się najdłuższą historią rozwoju technologicznego. Historia Internetu sięga bowiem lat 70. XX w. i zaczyna się w ośrodkach akademickich i wojskowych USA. Od tego czasu minęło dokładnie pół wieku i nasza cywilizacja przeszła transformację technologiczną. Stany Zjednoczone jako światowe mocarstwo, nadal wiedzie prym zarówno jako cel ataków, jak i agresor, dlatego w organizacji bezpieczeństwa informatycznego są najlepszymi specjalistami.

Edward Snowden w 2013 r., jako informatyk i realizator zleceń amerykańskiej Agencji Bezpieczeństwa, przechwycił prawie 2 mln plików z tajnymi informacjami Pentagonu. Ujawnione informacje zszokowały opinię publiczną i wstrząsnęły światem polityki. Ukazały one niewiarygodnie wielką skalę aktywności cybernetycznej amerykańskich agencji rządowych<sup>5</sup>. A zatem nasuwa się myśl, że spektakularnych informatycznych wydarzeń kryzysowych na mapie świata należy szukać w miejscach mniej chronionych i o krótszej tradycji bezpieczeństwa.

Analizując pobieżnie sytuację w Europie, najsłynniejsze przypadki zaburzenia normalnego działania organizacji państwowych dotyczą zmasowanych cyberataków w Estonii, Litwie, Gruzji i Ukrainie. Na skutek zaplanowanych akcji przestawały działać serwery tysięcy podmiotów odpowiedzialnych za państwowe bezpieczeństwo, w tym: Policji, sądów, administracji rządowej, Skarbu Państwa, banków, operatorów komunikacyjnych, redakcji, mass-mediów, w tym telewizji, ambasad, jak również czołowych firm prywatnych i tysięcy przedsiębiorstw.

Działania destrukcyjne nie ograniczają się tylko do zakłóceń serwerowych, obejmują przykładowo:

- ingerencje w bazy danych sektorów kluczowych dla gospodarki (kradzież, zmiana, usuwanie danych),

---

<sup>5</sup> K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), *Sieciocentryczne bezpieczeństwo. Wojna, pokój i terroryzm w epoce informacji*. Difin, Warszawa 2014, s. 100.

- generowanie opóźnień i zawodności w systemach informatycznych, na których polegają kluczowe decyzje sektora biznesu i administracji rządowej,
- kradzieże tożsamości i danych wykorzystane do przestępczych wyłudzeń i szantażu,
- podszywanie się pod inne osoby na mediach społecznościowych, blokowanie kont,
- umieszczanie w mediach społecznościowych, komentarzach i kanałach typu YouTube potężnych ilości materiałów propagandowych oraz dezinformacyjnych, mających na celu utratę zaufania do autorytetów, skłócenie społeczeństwa, prowokowanie do agresywnych zachowań lub przeciwnie, powodowanie rozbitcia i zniechęcenia.

W przypadku wojny w Ukrainie, tylko w pierwszym tygodniu jej trwania, doszło do:

- kradzieży 40 tysięcy plików Moskiewskiego Instytutu Bezpieczeństwa Jądowego,
- kradzieży danych z tysięcy kart i bankomatów największego rosyjskiego banku Sberbank,
- paraliżu serwisów internetowych agencji informacyjnych Tass, Russia Today, kilku stron rządowych i koncernu Gazprom,
- ujawnienia korespondencji handlowej Federacji Rosyjskiej z białoruskim producentem broni Tetraedr,
- przejęcia i nagrywania komunikacji wojskowej,
- zhakowania rosyjskich telewizji, w wyniku czego puszczane są w niej treści przeciwstawiające się rządowej propagandzie wojennej<sup>6</sup>.

Teoretycy wojskowości doskonale zdają sobie sprawę jaki potencjał leży w skoordynowanych przedsięwzięciach wykorzystujących informację jako oręż walki, a jej zasoby jako cel ataków. W doktrynie rosyjskiej: „Według koncepcji Andrieja Monojła, rosyjskiego politologa [...] obiektem ataku staje się infrastruktura informacyjna oraz szeroko rozumiane podmioty odpowiedzialne za kierowanie działaniami w sferze polityki, gospodarki, nauki i sił zbrojnych danego państwa, co stwarza możliwość niezauważalnego sterowania procesami decyzyjnymi we wszystkich kluczowych sferach<sup>7</sup>”.

---

<sup>6</sup> S. Palczewski, *Hakerzy dołączają się do wojny. Włam do rosyjskiego banku i instytutu jądowego*, <https://cyberdefence24.pl/polityka-i-prawo/hakerzy-dolaczaja-sie-do-wojny-wlam-do-rosyjskiego-banku-i-instytutu-jadrowego>, dostęp 24.04.2022 r.

<sup>7</sup> T. R. Aleksandrowicz, *Zagrożenia dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa w ujęciu systemowym*. Difin, Warszawa 2021, s. 40.



Podane przykłady w sposób widoczny reprezentują sposoby walki w sferze społecznej określanej jako informacyjna, a jednak ataki na państwowe systemy teleinformatyczne, a także wykorzystanie technologii cyfrowych (np. botnetów) są jej nieodłącznym towarzyszem. A zatem warstwa instytucjonalnego zarządzania bezpieczeństwem informacji cyfrowej leży na pograniczu pomiędzy tzw. infosferą społeczeństwa. A *stricte* technicznym rozumieniem bezpieczeństwa teleinformatycznego. Bezpieczeństwo państwa i poczucie bezpieczeństwa obywateli zależy od obu tych komponentów i należy traktować je jako całość.

### **Wpływ informacji cyfrowej na bezpieczeństwo ludności**

W dzisiejszych czasach systemy informatyczne i przetwarzane dane mają krytyczne znaczenie dla funkcjonowania instytucji publicznych, firm oraz osób fizycznych i dlatego bezpieczeństwo informacji cyfrowej przekłada się na bezpieczeństwo społeczeństwa. W każdym obszarze gospodarki występuje dziś powiązanie lub uzależnienie od usług cyfrowych. Trend ten będzie kontynuowany, a zależności będą się pogłębiały. Coraz częściej będzie dochodziło do konfliktów polityczno-gospodarczych mających swój wydźwięk w próbach sił w sferze cyber, m.in. w postaci wojny informacyjnej. Jest to zorganizowany proces, który zagraża demokracji poprzez manipulowany wpływ na rządy i obywateli. Polski rzecznik Ministra Koordynatora Służb Specjalnych regularnie informuje na Twitterze o akcjach dezinformacyjnych, głównie wschodnich agentów działających w obszarze mediów.

Ataki na infrastrukturę i systemy sieciowe, gdyby do nich doszło, zagraziłyby każdej domenie życia. Rozpatrując aspekt kryzysu na skalę państwową, czy to przez cyberwojnę, czy też cyberterrorizm, dziwi brak zainteresowania władz przygotowaniem do tych poważnych sytuacji kryzysowych w postaci systemowych rozwiązań odgórnych dla urzędów miast, powiatów, uczelni i jednostek sektora publicznego. Istnieje potrzeba uświadamiania społeczeństwa, ale przede wszystkim kadry kierowniczej i decydentów o skutkach zaniedbań w planowaniu kryzysowym w obszarze IT.

Instytucje szczebla gminnego czy nawet powiatowego, to ostatnie ogniewa w ważności rozdzielania środków pieniężnych na inwestycje, w związku z czym brakuje na inwestycje w bezpieczeństwo. Nie ma pieniędzy na szkolenia i nowoczesne środki ochrony. Struktura organizacyjna i panująca w nich atmosfera braku nadzoru sprzyja np. wynoszeniu informacji. W instytucjach takich jak np. Policja, zjawisko to wpływa negatywnie na prowadzone postępowania. Funkcjonariusze mają też dostęp do nieograniczonych

danych wrażliwych, które są bardzo cenne dla grup przestępczych. Przekupstwo, szantaż i złe zamiary generują bardzo niebezpieczne sytuacje.

Znamy z doniesień medialnych liczne przypadki, kiedy miliony danych osobowych obywateli przeciekły na czarny rynek z powodu kradzieży laptopa służbowego lub zgubienia pendrive'a urzędnika o szerokich uprawnieniach. Wiedza o cudzych finansach pozyskana ze źródeł informatycznych, może być wykorzystana do ataku niekoniecznie cyfrowego, ale np. do zwykłych kradzieży lub w skrajnym przypadku do szantażu i wymuszenia okupu.

Atak, sabotaż lub zniszczenie np. centralnego systemu obsługi podatków czy emerytur miałyby bezpośredni wpływ na płynność finansów państwa polskiego. Utrata danych w postaci np. zablokowania do nich dostępu przez atak ransomware oznacza paraliż organizacji. Straty w działalności operacyjnej idą w miliony, nawet jeśli blokada trwa tylko jeden dzień, ale mamy do czynienia z bankiem. Sytuacja kryzysowa dotyka wtedy księgowość, realizację zamówień, obsługę klientów, obsługę płatności, dostęp do środków. Realne straty finansowe przynosi też wtedy utrata reputacji instytucji, spadek obrotów i konieczność wypłaty odszkodowań.

Ciągłość działania systemów teleinformatycznych, bezpieczeństwo oraz integralność informacji cyfrowych są ściśle związane z funkcjonowaniem gospodarki cyfrowej i muszą być zapewnione za cenę spokoju i bezpieczeństwa społeczeństwa. Próby destabilizacji równowagi zdarzają się częściej lub rzadziej, zależnie od rodzaju organizacji i nastrojów społeczno-politycznych.

### **Wydarzenia w sferze cyberbezpieczeństwa w kraju**

W Polsce nie doszło dotąd do żadnego spektakularnego kryzysu informatycznego, jednak na co dzień dochodzi do ciekawych incydentów, o których dowiadujemy się dzięki pracy dziennikarskiej takich serwisów jak [niebezpiecznik.pl](http://niebezpiecznik.pl) czy [cyberdefence24.pl](http://cyberdefence24.pl). Rękę na pulsie regulacji prawnych dla informacji cyfrowych trzyma natomiast fundacja [panoptykon.org](http://panoptykon.org) i podejmuje działania obywatelskie w przypadku zauważonych nadużyć.

Zjawiskiem częstym i bardzo negatywnym dla bezpieczeństwa informacji cyfrowych w Polsce i na świecie są tzw. wycieki danych. Ujawnienie wrażliwych czy tajnych danych może kojarzyć się z aktywnością hakerską, jednak nader często do wycieków dochodzi poprzez działania pracowników, którzy działają nieświadomie lub ulegają socjotechnikom manipulacyjnym, którymi kieruje chęć zysku lub są poddawani naciskom. Dochodzi wówczas do „gubienia” nośników z danymi, laptopów lub umożliwienia wglądu do

danych niejawnych osobom nieuprawnionym, poprzez udostępnienie logi-  
nów i haseł.

Do takiego poważnego wycieku w ostatnim czasie, doszło w roku 2020, kiedy to wyciekły dane z Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP). Na portal internetowy ktoś przekazał dane ponad 50 tysięcy sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury, referendarzy sądowych, asystentów sędziów, asystentów prokuratorów, kuratorów zawodowych oraz urzędników sądów i prokuratury<sup>8</sup>. Dane zawierały imię, nazwisko, numer telefonu, adres email i adres placówki zatrudniającej. KSSiP pisemnie poinformował zainteresowanych o naruszeniu ich danych osobowych i ostrzegł przy tym przed konsekwencjami, którymi mogą być próby wykorzystania skradzionych tożsamości w poniższych celach:

- uzyskanie pożyczek lub zawarcie niechcianego ubezpieczenia przez Internet lub telefonicznie,
- zawarcie umów cywilnoprawnych, np. najmu,
- wyłudzenie ubezpieczenia poprzez wskazanie jako sprawcę, a także ukrycie tożsamości np. przy otrzymaniu mandatu,
- zakładanie niechcianych kont w sklepach internetowych i w serwisach społecznościowych.

W związku z tym incydem, Prokuratura Regionalna w Lublinie zatrzymała administratora, który był pracownikiem firmy zewnętrznej i popełnił błąd przy migracji plików. UODO nałożył na uczelnię grzywnę za zaniebdanie. Natomiast samo ujęcie sprawcy kradzieży nie było możliwe, co obecnie jest jeszcze niestety ciągle standardem w tego typu sprawach.

W roku 2021 pracownik biura RCB udostępnił plik Excel na ogólnie dostępnym serwisie ArcGIS używanym do wizualizacji danych. Każdy mógł pobrać plik zawierający imię i nazwisko, numer telefonu, PESEL i adres mailowy ponad 20 tysięcy funkcjonariuszy publicznych. Ponadto, do każdego nazwiska przypisana była jednostka, w której funkcjonariusz pracuje, wraz z jej dokładnym adresem.

Wyciek dotyczył danych „policjantów (także z CBŚP), celników, pracowników Służby Ochrony Państwa, Administracji Skarbowej, Straży Granicznej, Straży Pożarnej (także ochotniczej), Inspekcji Transportu Drogowego, Straży Miejskiej, a nawet SOK-u czy Służby Więziennej”<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Maj M., *Dane dziesiątek tysięcy sędziów i prokuratorów wyciekły z KSSiP i ciągle wiszą w sieci*, <https://niebezpiecznik.pl/post/dane-dziesiatek-tysiecy-sedziow-i-prokuratorow-wyciekly-z-kSSIP-i-ciagle-wisza-w-sieci/>, dostęp 23.04.2022 r.

<sup>9</sup> *Wyciekły dane osobowe ponad 20 000 policjantów, strażaków, celników, pograniczników i innych*, <https://niebezpiecznik.pl/post/wyciek-20000-danych-policjantow-funkcjonariuszy>, dostęp 23.04.2022 r.

Po zgłoszeniu wycieku do RCB plik został usunięty, a indagowany o komentarz rzecznik rządu zapewniał o podjęciu odpowiednich działań proceduralnych.

W styczniu b.r. media donosiły o potężnym wycieku zawierającym spis wyposażenia Sił Zbrojnych RP. Dziennikarze przeprowadzili analizę tysięcy plików, jednak według kilku źródeł ujawnione dane okazały się nie być krytyczne, przypominały bowiem bardziej indeks materiałowy niż faktyczny stan wyposażenia polskiej armii. Mimo wszystko, do tego wycieku nie powinno dojść i nadszarpnęło to reputację MON.

Oprócz wycieków nagłaśnianych medialnie, oczywiste jest, że częściej dochodzi do wycieków na mniejszą skalę, np. z baz danych sklepów internetowych (Morele), z Facebooka, z banku (PKO BP – lista tysięcy dłużników), a także wielu innych pomniejszych podmiotów, którym dane musimy udostępniać. Kłopot z wyciekami (w świetle RODO) trafnie podsumowuje jeden z internautów na forum internetowym fundacji Panoptykon, prowadzącej kontrolę społeczną legislacji dotyczących polskiej cyberprzestrzeni:

„Wielka zmiana, rewolucja – debaty, panele, wykłady. Co to zmieniło? Dane jak płynęły, tak płyną i każda instytucja, która ma dane – czyli właściwie wszyscy – od hipermarketu po dentystę, o państwie nie wspominając – wszyscy wymagają lawinowej ilości danych, które oczywiście zawsze „są bezpieczne”, tak długo, dopóki ktoś ich nie wyniesie lub nie wykradnie. Nie rozumiem, o jakim prawie do prywatności mówimy, skoro tysiące podmiotów gromadzi moje dane, nad którymi praktycznie nie mam kontroli. Nie mogę zabronić ich wytwarzania i obracania nimi – np. w przypadku dokumentacji medycznej, bankowej czy edukacyjnej muszą się zgodzić na jej obieg i nie mam nic do gadania. To samo dotyczy kamer na ulicy, autostradzie czy gdziekolwiek i setek innych sytuacji.”<sup>10</sup>

Fakt, że w istocie mnóstwo podmiotów gospodarczych gromadzi dane obywateli i że dochodzi do wycieków tych danych nie byłby tak dotkliwy, gdyby istniały skuteczne instrumenty systemowe pozwalające ofiarom czuć się bezpiecznie. Tak jednak nie jest, po pierwsze z powodu znikomo niskiej wykrywalności sprawców cyberprzestępstw, a po drugie z powodu bardzo trudnej ścieżki prawnej, z jaką muszą się mierzyć jednostki, które z powodu przestępstwa doświadczyły strat. Osoby zgłaszające się na policję są bowiem często proszone o dostarczenie materiału dowodowego, którego dostarczyć nie są w stanie, gdyż nie dysponują odpowiednimi umiejętnościami z zakresu informatyki. Narzędzia systemowe, operacyjne i odpo-

---

<sup>10</sup> *Trzy najważniejsze rzeczy, które zmieni DSA*, <https://panoptykon.org/trzy-rzeczy-ktore-zmieni-dsa>, dostęp 24.04.2022 r.

wiednie uprawnienia w takich sprawach posiadają organy państwowe, lecz nie są one obecnie sprawnie wykorzystywane na korzyść pojedynczych osób. Taki stan rzeczy powoduje bezkarność sprawców i rozwój ich działalności.

### **Przyczyny trudności w zapewnieniu bezpieczeństwa informacji cyfrowej**

Zadaniem wydziałów informatycznych w tysiącach państwowych instytucji jest dostarczenie usług wsparcia informatycznego, rozwoju i utrzymania infrastruktury. Zakres technologii obejmuje zarówno infrastrukturę sieciową, urządzenia, sprzęty i stanowiska komputerowe, jak i kwestie systemów informatycznych, czyli dedykowanego oprogramowania dla organizacji. Nie może być mowy o bezpieczeństwie bez zwiększenia nakładów na nowe technologie i szkolenia kadry. W informatyce program aktualny równa się bezpieczny, a stanie w miejscu oznacza cofanie się. Dlatego największą bolączką działów IT w instytucjach państwowych jest finansowanie.

Przestarzałe oprogramowanie jest podatniejsze na ataki, gdyż upływ czasu umożliwia cyberprzestępcom na dokładne poznanie i wykorzystanie luk i podatności danego kodu aplikacji. Natomiast stare serwery, stanowiska komputerowe i inne urządzenia oznaczają prawie stuprocentowe ryzyko zwykle nienaprawialnej awarii. Pociąga to za sobą stratę czasu na kupno nowych komponentów, włączanie ich do sieci, konfigurację i ponowne doprowadzanie do stanu używalności.

System informatyczny firmy, który projektuje i aktualizuje się najniższym kosztem po kilku latach użytkowania może okazać się archaiczny i wpływać na tempo pracy. Jak zauważa Edward Yourdon: „Rządy mają skłonność do budowania ogromnych systemów, które są następnie eksploatowane przez dziesięciolecia” i „(...) wystarczająco dobre w tym roku, może być całkowicie nie do przyjęcia za pięć lat, kiedy to system będzie nadal eksploatowany”<sup>11</sup>.

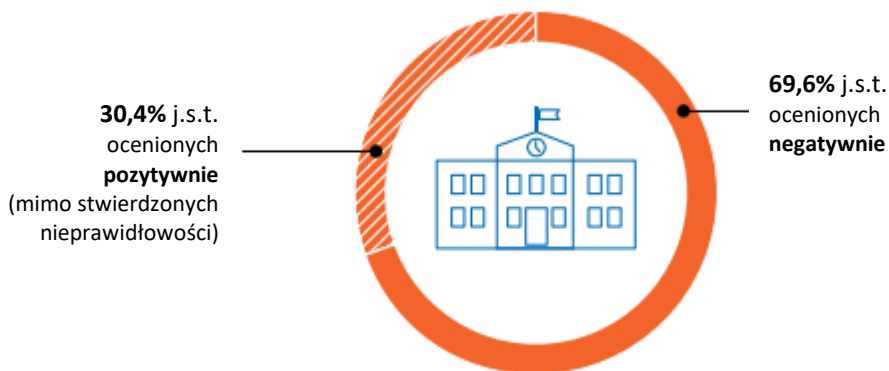
Hierarchiczna struktura wydziałów sprawia, że decyzyjność osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo IT jest niskie. Mimo, że dysponują odpowiednią wiedzą, jak realizować najlepszą politykę bezpieczeństwa, to nie mają decydującego głosu w kwestii jej budżetu. Jednocześnie informatycy dźwigają odpowiedzialność za interpretację przepisów nakazujących przedsięwzięcie optymalnych środków bezpieczeństwa. Nieraz wymaga się od

---

<sup>11</sup> E. Yourdon, *Wojny na bity. Wpływ wydarzeń z 11 września na technikę informacyjną*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2004, s. 234.

nich, aby na starym sprzęcie dokonywali cudów i aby bez nowoczesnych technologii zapewniali najwyższe standardy bezpieczeństwa.

W rezultacie zarządzanie sytuacjami kryzysowymi ma charakter do-  
rażny, co stwierdzają ostatnie raporty NIK. Urzędy gmin, miast i starostw  
powiatowych były kontrolowane przez delegatury NIK w całym kraju  
w latach 2016-2018 i zostały ocenione w zakresie zarządzania bezpieczeń-  
stwem informacji. Ocena była trzystopniowa i w większości była jedno-  
znacznie negatywna, w pozostałym zakresie „pozytywna, mimo stwierdzo-  
nych nieprawidłowości”. Żaden urząd nie został oceniony pozytywnie<sup>12</sup>.  
Ponadto: „W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, stopień przygotowania oraz  
wdrożenia Systemu Zapewnienia Bezpieczeństwa Informacji nie zapewniał  
akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa danych zgromadzonych w syste-  
mach informatycznych wykorzystywanych do realizacji istotnych zadań  
publicznych.”<sup>13</sup>



Źródło: Opracowanie własne NIK.

### Rysunek 2. Infografika NIK ocena kontrolowanej działalności

Źródło: Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego – informacja o wynikach kontroli, Nr ewid. 187/2018/P/18/006/KAP

NIK wskazał, iż proces zapewniania bezpieczeństwa informacji oparty jest na uproszczonych i nieformalnych zasadach wynikających zwykle z doświadczeń i wiedzy kadry informatycznej. NIK stwierdził wręcz, że:

<sup>12</sup> Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego – informacja o wynikach kontroli, KAP.430.020.2018 Nr ewid. 187/2018/P/18/006/KAP, Data publikacji: 2019-05-10 08:31, dział tematyczny: administracja publiczna, s. 32.

<sup>13</sup> Zapewnienie bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych – informacja o wynikach kontroli, KPB.410.004.05.2015 Nr ewid. 42/2016/P/15/042/KPB, Data publikacji: 2016-05-16 10:56, dział tematyczny: sprawy wewnętrzne, s. 9.

„takie doraźne działania nie zapewniały adekwatnego do zagrożeń zarządzania bezpieczeństwem danych. Kontrola wykazała w tym obszarze braki dotyczące m.in.: wadliwych planów zapewnienia bezpieczeństwa oraz ograniczonego zakresu nadzoru, testowania i monitorowania bezpieczeństwa.”<sup>14</sup>

W zakresie regulacji prawnych można stwierdzić, że co prawda istnieją bogate źródła inspiracji dla cyberbezpieczeństwa w postaci strategii i dyrektyw, niedawno powstało także kilka nowych aktów normatywnych, lecz podmioty publiczne bazują w swojej działalności głównie na innych, starszych ustawach i rozporządzeniach mających wpływ na sposób zapewniania bezpieczeństwa informacjom cyfrowym w ramach swoich działalności. Nie do końca jednak spełniają one swoją rolę, czasem są niespójne, nie pomagają zorganizować środowiska bezpieczeństwa, nie wyjaśniają jak interpretować kwestie trudne, przy czym jednocześnie potrafią utrudniać realizację jakichś prostych spraw. Kontrola NIK w temacie regulacji prawnych stwierdza następująco: „Obowiązujące przepisy prawne nie dostarczały konkretnych wytycznych odnośnie sposobów spełnienia poszczególnych wymagań gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa teleinformatycznego”<sup>15</sup>.

Przykładowo, istnieje niedopowiedzenie w interpretacji ogłaszanych przez Premiera stopni alarmowych CRP. Obecnie mamy w Polsce przedłużony do 31 sierpnia 2022 r. stan alarmowy CRP na trzecim poziomie – CHARLIE-CRP (Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 233 w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego CRP). Jest on ogłaszany „w przypadku wystąpienia zdarzenia potwierdzającego prawdopodobny cel ataku o charakterze terrorystycznym w cyberprzestrzeni albo uzyskania wiarygodnych informacji o planowanym zdarzeniu”<sup>16</sup>. Administracja publiczna i służby mają w związku z tym wzmożyć czujność i ostrożność. Co to ma jednak oznaczać w praktyce dla działającej w normalnym trybie instytucji? Czy ma ona ograniczyć działalność operacyjną, czy ma zablokować dostępność jakichś funkcjonalności, czy ma podnieść budżet na informatykę, zainwestować w szkolenia, a może redundancję sprzętowa? Pozostawia się to dowolnej interpretacji szefom pionów IT oraz ich przełożonym i w praktyce trudno określić czemu ma służyć, gdyż najwyższe standardy bezpieczeństwa

---

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> *Zapewnienie bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych – informacja o wynikach kontroli*, KPB.410.004.05.2015 Nr ewid. 42/2016/P/15/042/KPB, data publikacji: 2016-05-16 10:56, dział tematyczny: sprawy wewnętrzne, s. 17.

<sup>16</sup> *Przedłużenie obowiązywania stopni alarmowych BRAVO oraz CHARLIE-CRP - do 31 sierpnia*, <https://www.gov.pl/web/rcb/przedluzenie-obowiazywania-stopni-alarmowych-bravo-oraz-charlie-crp--do-31-sierpnia>, dostęp 24.04.2022 r.

informacji niejawnych muszą być przecież zachowane na co dzień w zwykłym trybie.

Obowiązek corocznego przeprowadzania audytów w zakresie bezpieczeństwa informacji w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności wynika z rozporządzenia z dnia 12.04.2012 r. dla podmiotów państwowych<sup>17</sup>. Jest to działanie przynoszące korzyści, ukazujące kadrom zarządzającym realny stan bezpieczeństwa informatycznego. Problemem jest fakt, że zalecenia płynące z raportu audytu rzadko kiedy doczekują się sprawnej realizacji z powodu nienależytej organizacji działań interwencyjnych<sup>18</sup>. Mimo to, daje się zauważyć, że informatycy działów IT, czerpiąc z dwudziestoletniego doświadczenia, potrafią radzić sobie z sytuacjami kryzysowymi w takich warunkach, jakie mają do dyspozycji.

Odrębną kwestią wydaje się być planowanie i przygotowanie do sytuacji kryzysowych na skalę większą, niż miało to miejsce dotychczas. Jak stwierdza NIK: „W dobie bowiem dynamicznego wzrostu zagrożeń zapewnienie bezpieczeństwa systemów IT nie może być oparte na chaotycznie zarządzanych, ukierunkowanych jedynie na przewyciężanie aktualnych trudności, działaniach”<sup>19</sup>. Doraźne sposoby zażegnania niebezpieczeństw świadczą co prawda o wiedzy i kreatywności kadry informatycznej, jednak niekoniecznie można nazwać je formalnym zarządzaniem sytuacjami kryzysowymi.

Ten stan rzeczy jest obecnie akceptowalny prawdopodobnie dlatego, że oprócz wspomnianych wcześniej kilku większych wycieków danych czy maili, słabej wykrywalności przestępstw internetowych i nasilenia działalności hakerskich nie doszło jeszcze w Polsce do jakiegoś spektakularnego wydarzenia, które wymusiłoby rozwiązania systemowe lub hojne dofinansowanie dla technologii administracyjnych.

Na etapie projektowania i wdrażania systemów informatycznych lub ich aktualizacji nie powinno się całej pracy zrzucić na barki informatyków. Po pierwsze, ich punkt widzenia różni się od perspektywy użytkownika. Po drugie, to w interesie organizacji jest, aby system spełniał jej wymagania co do funkcjonalności użytkowej i bezpieczeństwa. Nader często decydenci

---

<sup>17</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie *Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*, Dz.U. 2012 poz. 526, art. 20, ust. 14.

<sup>18</sup> *Zapewnienie bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych – informacja o wynikach kontroli*, KPB.410.004.05.2015 Nr ewid. 42/2016/P/15/042/KPB, data publikacji: 2016-05-16 10:56, dział tematyczny: sprawy wewnętrzne, s. 14.

<sup>19</sup> Tamże, s. 10.



lekceważą ten fakt zakładając, że „informatyk sam z siebie wie przecież, co ma robić”. Jeśli fundusze przeznaczone na oprogramowanie wystarczają na zatrudnienie dużej, profesjonalnej firmy informatycznej z doświadczeniem, wtedy jest szansa, że stworzony system informatyczny będzie bardzo dobry. Jeśli jednak inwestycję zaczyna się od przetargu na zasadzie „najtańszy wygrywa” i do tego nie rozumie się potrzeby ciągłej współpracy z dostawcą oprogramowania, to szansa na uzyskanie produktu skrojonego na miarę potrzeb jest niska. Prawdopodobnie oprogramowanie zostanie wdrożone z opóźnieniem, nie będzie należycie testowane, w związku z czym wyjdą na jaw błędy, których późniejsza obsługa kosztuje sporo straconego czasu, nerwów i pieniędzy. Jest prawie pewne, że użytkowanie oprogramowania nie będzie intuicyjne, w związku z czym pracownicy będą popełniać pomyłki, szukać dróg na skróty, co z kolei powoduje konieczność ponownego wprowadzania danych, korekty i frustracje.

Zdarzają się sytuacje omijania używania oprogramowania przez pracowników administracyjnych ze względu na trudność ich obsługi. W rezultacie dochodzi do sytuacji, że urzędnik obsługuje klienta zapisując dane na kartce, aby później skorzystać z pomocy innego pracownika przy wprowadzeniu danych. Jeśli system zabezpieczeń hasłowych jest absurdalnie skomplikowany, np. wymusza zmianę hasła co tydzień i nie zezwala na powtórzenia starych hasła, to pracownicy będą naturalnie zapisywać hasła na kartkach i chować je gdzieś przy stanowisku pracy lub w torebkach, narażając tym samym bezpieczeństwo w większy sposób, niżby to miało miejsce, gdyby hasło dało się zapamiętać.

Czynnik ludzki to najsłabsze ogniwo każdego systemu i tak jest również w przypadku bezpieczeństwa informacji cyfrowej – jest ono zagrożone nie tyle przez chińskich hakerów, ile przez szeregowego pracownika, który popełnia kardynalne błędy, bo jest nieuważny, zdemotywowany lub zmęczony. Może też być podatny na naciski lub przekupstwo i sprzedać dane dostępowe osobom nieuprawnionym. Stosowane procedury wewnętrzne w polskich instytucjach publicznych zwykle pozwalają na wyciągnięcie personalnych konsekwencji służbowych, częściej jednak przyryka się oko na wszelkie niedociągnięcia pracowników sfery budżetowej.

Czynnik ludzki w organizacji to również zarząd, decydenci, którzy czasami wolą kierować fundusze w stronę uzyskania doraźnych korzyści, np. wizerunkowych. Na bezpieczeństwie się oszczędza licząc, że za bieżącej kadencji nie przydarzy się żaden większy kryzys mogący nadszarpnąć reputację organizacji.

Ujmując zagadnienie całościowo, za bezpieczeństwo informacji cyfrowej odpowiadają takie czynniki jak wysoki poziom świadomości użyt-

kowników, wielopoziomowy i sprawny system zabezpieczeń infrastruktury, inwestycje w szkolenia kadr, sprzęt i oprogramowanie, egzekwowanie procedur bezpieczeństwa, a także właściwe i odpowiedzialne zarządzanie.

## Wnioski

Zagadnienie tytułowego bezpieczeństwa informacji cyfrowej nie dotyczy tylko sfery technologii i nie jest domeną tylko informatyków. Obecnie to zwykle oni są obciążani odpowiedzialnością za interpretację i implementację prawa w systemach informatycznych swoich organizacji i realizują swoje zadania w stopniu zależnym od posiadanych zasobów, doświadczenia i możliwości. Problematyka bezpieczeństwa informacji jest jednak interdyscyplinarna, a ujęcie systemowe, prawne, instytucjonalne, a także socjologiczne z powodzeniem plasuje ją w kręgu zainteresowań nauk społecznych.

Tysiące urzędów administracji publicznej szczebla gminy, miasta, powiatu czy województwa, każdy urząd skarbowy, ZUS, GUS, Policja, sądy, Lasy Państwowe, szpitale, różne spółki skarbu państwa, mnogość szkół w całym kraju – wszystkie te podmioty coraz widoczniej polegają w swojej działalności na technologiach informatycznych. Jeśli chcemy sprawnie funkcjonującego aparatu państwa, to nie czekając na kryzys, który może nam to boleśnie uświadomić, lepiej już teraz oswoić się z faktem, że sfera zabezpieczenia informatycznego wymaga dużo więcej systemowej troski państwa, więcej inwestycji w technologie i w najlepsze szkolenia.

Piony IT w polskich instytucjach radzą sobie dotąd z sytuacjami kryzysowymi dobrze lub bardzo dobrze. Należy jednak zauważyć, że polskie organizacje państwowe nie są obecnie celem ataków innych niż rozproszone i jednostkowe lub wynikające z wewnętrznych błędów. Nie wiadomo, jak system poradziłby sobie z kryzysem zmasowanym, zaplanowanym, koordynowanym i finansowanym przez zasobny, wrogi podmiot państwowy lub pozapaństwowy.

Bezpieczeństwo szeroko pojętej informacji cyfrowej w instytucjach państwowych jest w istocie swojej kluczowym elementem całego systemu zarządzania bezpieczeństwem państwa i jako takie wymaga większej niż dotychczasowej uwagi podmiotów zarządzających bezpieczeństwem wewnętrznym. Ze względu na swoją wielowymiarowość otwiera także perspektywę dla ciekawych badań prowadzonych w kręgu nauk społecznych.

## Bibliografia

1. Aleksandrowicz T.R., *Zagrożenia dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa w ujęciu systemowym*. Difin, Warszawa 2021.
2. Bochyńska N., *Sytuacja na Ukrainie. Gen. bryg. Karol Molenda: Stale monitorujemy cyberprzestrzeń*, <https://cyberdefence24.pl/armia-i-sluzby/sytuacja-na-ukrainie-gen-bryg-karol-molenda-stale-monitorujemy-cyberprzestrzen>, dostęp 24.04.2022 r.
3. Liedel K., Piasecka P., Aleksandrowicz T.T. (red.), *Sieciocentryczne bezpieczeństwo. Wojna, pokój i terroryzm w epoce informacji*. Difin, Warszawa 2014.
4. Maciejewska B., *Bezpieczeństwo informacji cyfrowej w zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi w instytucjach państwowych*, praca dyplomowa magisterska. Wydział Nauk Społecznych PWSZ w Nysie, Nysa 2022.
5. Maj M., *Dane dziesiątek tysięcy sędziów i prokuratorów wyciekły z KSSiP i ciągle wiszą w sieci*, <https://niebezpiecznik.pl/post/dane-dziesiatek-tysiecy-sedziow-i-prokuratorow-wyciekly-z-kSSIP-i-ciagle-wisza-w-sieci/>, dostęp 23.04.2022 r.
6. Palczewski S., *Hakerzy dołączają się do wojny. Włam do rosyjskiego banku i instytutu jądrowego*, <https://cyberdefence24.pl/polityka-i-prawo/hakerzy-dolaczaja-sie-do-wojny-wlam-do-rosyjskiego-banku-i-instytutu-jadrowego>, dostęp 24.04.2022 r.
7. Yourdon E., *Wojny na bity. Wpływ wydarzeń z 11 września na technikę informatyczną*. Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2004.
8. *Przedłużenie obowiązywania stopni alarmowych BRAVO oraz CHARLIE-CRP – do 31 sierpnia*, <https://www.gov.pl/web/rcb/przedluzenie-obowiazywania-stopni-alarmowych-bravo-oraz-charlie-crp--do-31-sierpnia>, dostęp 24.04.2022 r.
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. 2012 poz. 526 art. 20, ust. 14).
10. Statystyki obsługi incydentów w 2021 r., <https://cert.pl/posts/2022/04/statystyki-obslugi-incydentow-2021/>, dostęp 24.04.2022 r.
11. Statystyki obsługowanych incydentów przez zespół CERT Polska – 01.01.-08.09.2022, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/1992,statystyki-zespołu-certpolska/resource/41246/table>, dostęp 24.04.2022 r.
12. *Trzy najważniejsze rzeczy, które zmieni DSA*, <https://panoptykon.org/trzy-rzeczy-ktore-zmieni-dsa>, dostęp 24.04.2022 r.
13. *Wyciekły dane osobowe ponad 20 000 policjantów, strażaków, celników, pograniczników i innych*, <https://niebezpiecznik.pl/post/wyciek-20000-danych-policjantow-funkcjonariuszy>, dostęp 23.04.2022 r.

14. *Zapewnienie bezpieczeństwa działania systemów informatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych – informacja o wynikach kontroli*, KPB.410.004.05.2015 Nr ewid. 42/2016/P/15/042/KPB, data publikacji: 2016-05-16 10:56, dział tematyczny: sprawy wewnętrzne.
15. *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego – informacja o wynikach kontroli*, KAP.430.020.2018 Nr ewid. 187/2018/P/18/006/KAP, data publikacji: 2019-05-10 08:31, dział tematyczny: administracja publiczna.

## SYSTEMIC APPROACH TO INFORMATION SECURITY

### Abstract

This research paper on information security aims to show variety of aspects and multidimensionality of the subject. The background to the study is created by roughly sketched history of the technological development and also accompanying systemic solutions in the USA. There have been many occurrences of severe crisis situations in the cyber space all over the world by now and they were of great importance for the perception of the eponymous issue. Perfunctory depiction of the events reveals their large scale and also the variety of the possible threats which can challenge the state authorities. In the paper there is also a short analysis of some chosen incidents which happened strictly in Poland. The question arises of the grounds for their occurrence in the context of work conditions of the IT departments functioning currently all over Polish state institutions. The conclusion of the research is that information security directly translates into the homeland security and also that it is a cross-disciplinary issue in the scope of applied social science.

### Key words

information security, safety of information, IT security



### mgr Barbara MACIEJEWSKA

W 2022 r. ukończyła z wyróżnieniem studia magisterskie na kierunku *bezpieczeństwo wewnętrzne* PWSZ w Nysie. Posiada również dyplom studiów pierwszego stopnia na kierunku *filologii angielskiej* WSF we Wrocławiu.

Interesuje się nie tylko naukami społecznymi, ale również zagadnieniami z innych dziedzin rzeczywistości społeczno-naukowej oraz informatyką.