

Bezpieczeństwo społeczeństwa i porządek publiczny

Wybrane zagadnienia

**Dariusz Skalski
Michał Tuz
Magdalena Formela
Daniel Pożarski**



Gdańsk 2019

Bezpieczeństwo społeczeństwa i porządek publiczny

Wybrane aspekty



Bezpieczeństwo społeczeństwa i porządek publiczny

Wybrane aspekty

Autorzy

Dariusz Skalski
Magdalena Formela
Michał Tuz
Daniel Pożarski

**Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego
w Gdańsku**

Recenzja

Dawid Czarnecki
Jarosław Cytkowski

Sekretarz redakcji

Katarzyna Dzierżanowska

Korekta, skład i łamanie

Michał Tuz

Okładka

Michał Tuz

Zawartość tej monografii jest objęta Creative Commons 4.0 BY NC ND.
Niniejsza monografia została opublikowana w wersji cyfrowej na <https://zenodo.org/>

Liczba znaków: 273 668 (ze streszczeniami i okładką).

Liczba grafik: 1 x 1 000 znaków (ryczałt) = 1 000 znaków.

Razem: Liczba znaków: 274 668 (ze streszczeniami, okładką i grafikami) = 6,867 arkuszy
wydawniczych.

**©Copyright by: Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego
w Gdańsku**

WYDAWNICTWO UCZELNIANE

Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego
ul. Kazimierza Górskiego 1, 80-336 Gdańsk
tel. +48 58 554 71 61
wydawnictwo@awf.gda.pl

ISBN 978-83-62390-03-8

Spis treści

Od autorów 7

Wstęp 9

Rozdział 1.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce.....11

1.1 Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego 11

1.2 Rys historyczny organów bezpieczeństwa i porządku publicznego ... 14

1.3 Bezpieczeństwo i porządek państwa na początku XXI wieku 15

Rozdział 2.

Zadania samorządu powiatowego w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie17

2.1 Powiat jako pośredni szczebel administracji samorządowej..... 17

2.2 Zadania i kompetencje Rady Powiatu 20

2.3 Zadania Zarządu Powiatu..... 24

2.4 Zadania i kompetencje Starosty..... 25

Rozdział 3.

Wyspecjalizowane organy państwowe oraz niepaństwowe dbające o bezpieczeństwo i porządek publiczny31

3.1 Organy Państwowe 31

3.2. Niepaństwowe formy zapewnienia bezpieczeństwa 39

3.3 Organy kontroli i Inspekcje 42

3.4 Zadania Policji 47

3.5 Zadania Państwowej Straży Pożarnej..... 49

3.6. Zadania Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego..... 52

3.7. Powiatowa Inspekcja Sanitarna 54

Rozdział 4.

Miejsce i zadania organów w systemie bezpieczeństwa państwa57

4.1 Zachowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego 57

4.2. Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego i ich zapobieganie..... 59

4.3. Zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego oraz ich zapobieganie 68

Rozdział 5.	
Zjawisko korupcji w administracji publicznej	74
5.1. Współczesne pojęcie korupcji	74
5.2. Rys historyczny korupcji.....	77
5.3. Korupcja jako zjawisko patologiczne w administracji publicznej.....	78
5.4. Źródła i postacie korupcji w administracji publicznej - zamówienia publiczne.....	81
5.4.1 łapownictwo	85
5.4.2 Płatna protekcja	86
5.4.3 Koncesje, licencje, zezwolenia	89
5.4.4 Służba celna	90
5.4.5 Podejście do przeciwdziałania korupcji w wybranych krajach europejskich.....	95
5.4.6 Metody przeciwdziałania korupcji w polskiej administracji publicznej	97
5.5. Podejścia ustrukturyzowane i sformalizowane	98
5.6. Podejścia „miękkie”, jakościowe	100
5.7. Podejścia mieszane	101
Zakończenie	103
Piśmiennictwo.....	105
Notki biograficzne	108

Od autorów

Szanowni Państwo!

Mamy zaszczyt zaprosić Państwa do zapoznania się z monografią autorską pt. *Bezpieczeństwo społeczeństwa i porządek publiczny. Wybrane zagadnienia*.

Oddajemy w Państwa ręce publikację, która ukazuje, jak szeroko przenikają się nawzajem obszary będące pomostem między różnymi dziedzinami nauki – bezpieczeństwem i zarządzaniem, stanowiącymi kwintesencję nauki i realnie oddziałującymi na najistotniejsze obszary życia współczesnego człowieka.

Interdyscyplinarność niniejszej monografii autorskiej i zaangażowanie znamienitych osób w ramach międzyuczelnianej współpracy zaowocowały w bogaty przekaz naukowy – dzięki pasji i zaangażowaniu wielu osób, zarówno kadry dydaktycznej Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku, jak i pracowników innych uczelni i doktorantów, rozpoczynających dopiero działalność naukową.

Autorzy monografii autorskiej to badacze i naukowcy, którzy przy opisywaniu poruszanych problemów wykorzystali własne doświadczenia, wiedzę i przykłady. Specjalizują się w różnych dziedzinach naukowych, co czyni niniejszą monografią autorską cenniejszą. Dzięki personalizacji, monografia autorska nabrała autentycznego i empirycznego charakteru. Dzielenie się wiedzą własną i doświadczeniem świadczy o dużej dojrzałości piszących, a także o zaangażowaniu i otwartości w przekazywaniu swoich wniosków i spostrzeżeń innym badaczom. Ten wspólny naukowy projekt o dużych walorach praktycznych i teoretycznych, zainspirowany zwiększającą się świadomością społeczeństwa w kwestiach bezpieczeństwa zachęcił nas do poszukiwania nowych problemów badawczych.

Zakres znaczenia terminu bezpieczeństwo jest bardzo różnorodny i obejmuje wiele zagadnień, min. trwałość państwa i narodu, suwerenność, jakość życia, przetrwanie, prawa człowieka, wolność, tożsamość czy rozwój. Do podstawowych atrybutów każdego państwa należy niewątpliwie jego własna, suwerenna polityka bezpieczeństwa. Nauki o bezpieczeństwie – jedna z dyscyplin naukowych wchodzących w skład obszaru nauk społecznych i dziedziny nauk społecznych. Przedmiotem badań nauk o bezpieczeństwie są współczesne systemy bezpieczeństwa w wymiarze militarnym i niemilitarnym oraz ich funkcjonowanie na różnych poziomach organizacyjnych. Systemy te obejmują działania instytucji o charakterze państwowym, rządowym i samorządowym, przedsiębiorców i organizacji społecznych. Badania w zakresie tej dyscypliny powinny służyć tworzeniu teoretycznych podstaw i rozwojowi systemów bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego oraz systemów operacyjnych funkcjonujących w obszarze bezpieczeństwa.

Zarządzanie jako nauka ma swe miejsce wśród nauk empirycznych, z obszaru nauk społecznych, przy czym jej charakter jest określany jako interdyscyplinarny, tzn. otwarty na inne nauki i z nich czerpiący. Nauki o zarządzaniu jako nauka są „sztuką poznawania i budowania gmachu wiedzy człowieka” zarówno w odniesieniu do głębi, jak i zakresu jej materii. Eklektyczność nauk o zarządzaniu wiąże się z łączeniem dorobku oraz tradycji wielu nauk, więc zarządzanie jest jednym z rodzajów szeroko rozumianego kierowania. Jest działaniem zespołowym profesjonalnej działalności ludzi. Jest procesem dokonującym się w organizacji. Organ zarządzający ma wpływ na funkcjonowanie i rozwój organizacji. Głównym zadaniem administracji publicznej i także samorządowej jest świadczenie usług na rzecz swoich klientów. Klienci zwracając się do urzędu w celu załatwienia sprawy, wymagają od jego pracowników przede wszystkim szerokiego zakresu wiedzy. Z uwagi na częste zmiany przepisów urzędnicy powinni ciągle uzupełniać i aktualizować swoją wiedzę. Dlatego zaleca się, by pracownicy urzędów uczestniczyli w szkoleniach, a także by mieli stały dostęp do aktualnych przepisów i obowiązujących w urzędzie procedur. Powinni być chętni do dzielenia się swoją wiedzą i do pozyskiwania nowej wiedzy. Urzędy powinny pozyskiwać wiedzę z różnych źródeł, w tym także od swoich klientów. Można powiedzieć, że sprawne zarządzanie wiedzą w urzędach administracji publicznej i samorządowej wymaga zastosowania odpowiednich instrumentów, które bardzo często opierają się na nowych technologiach. Urzędy, aby mogły sprawnie spełniać swoją misję publiczną, muszą zarządzać, czyli gromadzić, przetwarzać i dostarczać niezbędną wiedzę wszystkim swoim interesariuszom – przede wszystkim klientom urzędu oraz zatrudnionym w nim urzędnikom.

Publikacja ta, niewątpliwie potrzebna na rynku i długo wyczekiwana, łączy w sobie zagadnienia będące inspiracją do dalszej działalności naukowej i stanowiąc cenne źródło informacji dla wszystkich badaczy, naukowców oraz studentów.

Zapraszamy Państwa do lektury.

Wstęp

Odpowiedzialność za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa spoczywa w Polsce na wielu podmiotach. Można ją przypisać wszystkim organom administracji rządowej i samorządowej. W zakresie swoich kompetencji odpowiedzialność taką ponoszą również instytucje publiczne, organizacje i stowarzyszenia. Częścią odpowiedzialności za bezpieczeństwo obciążone jest społeczeństwo – obywatele naszego państwa funkcjonujący w różnego rodzaju grupach, wspólnotach, społecznościach oraz instytucjach. Nie ma współcześnie w szeroko rozumianej definicji bezpieczeństwa narodowego takiego obszaru jak bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, które podlegałoby jakimś dynamicznym przeobrażeniom. Powoduje to, że jednym z głównych tematów poruszanych przez polityków, przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej oraz obywateli na początku XXI wieku są problemy związane z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa. Poczucie zagrożenia spowodowane wzrostem przestępczości, rozbudowującymi się organizacjami mafijnymi i terrorystycznymi, prezentowaniem w mediach scen przemocy oraz nasilającymi się zjawiskami agresji w relacjach ludzi, katastrof i awarii technicznych wymusza poszukiwanie metod gwarantujących likwidację lub chociażby ograniczenie negatywnych zjawisk. Jednak mimo szerokiego zainteresowania problemami bezpieczeństwa wewnętrznego nie wypracowano w szerszej skali jednolitego, uporządkowanego systemu pojęciowego, który w zależności od intencji autorów przekazywałby szerokie lub wąskie pojmowanie zagadnienia.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny są wartościami pożądanymi przez znaczną część społeczeństwa, poczynając od małej społeczności gminnej, poprzez społeczność powiatową, wojewódzką, kończąc na społeczności (narodzie) żyjącej w danym państwie. Potrzeba bezpieczeństwa jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka, dlatego na różnych szczeblach administracji samorządowej czy rządowej organy administracji publicznej zobligowane są do realizowania zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa.

Zadania samorządu powiatowego w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego wynikają wprost z przepisów prawa określonych w szeregu ustaw, a zwłaszcza z ustawy o samorządzie powiatowym. Zadania te realizowane są przez organy powiatu (radę powiatu i zarząd powiatu) a także poprzez starostę jako zwierzchnika powiatowej administracji zespolonej i powołane do tego celu określone gremia (komisja bezpieczeństwa i porządku publicznego).

Ponadto zadania te realizuje cały aparat powiatowych służb, inspekcji i straży z Komendą Powiatową Policji i Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej na czele, które są głównymi podmiotami wykonawczymi na obszarze powiatu.

Rozdział 1.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce

1.1 Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Bezpieczeństwo publiczne w ówczesnym świecie traktowane jest jako najważniejsza wartość, potrzeba i cel działalności państwa. Jest dzięki temu procesem, który pozwala w konsekwencji na zachowanie przez państwo suwerenności, niezależności oraz nienaruszalności granic. Pozwala likwidować ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności przez swoich obywateli, a główne jego zadanie to stwarzanie warunków do niezakłóconego rozwoju. Osiągnięcie odpowiedniego stanu bezpieczeństwa wymaga jednak zintegrowanych działań, w których uczestniczą wszystkie podmioty obejmujące funkcje dziedziny państwa¹. Bezpieczeństwo, podobnie jak szczęście, sprawiedliwość czy miłość, generalnie jest pojęciem zrozumiałym, aczkolwiek dotąd jednoznacznie nie zdefiniowanym, ponieważ posiada duży ładunek odniesień subiektywnych. Może być ono postrzegane z różnych punktów widzenia np. profesjonalnego, sytuacyjnego czy osobistego². Definicje leksykalne porównują bezpieczeństwo z brakiem zagrożenia i poczuciem pewności. Według słownika języka polskiego to stan niezagrożenia spokoju pewności³. Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą i celem zarówno człowieka jak i grup społecznych. Ma ono zaspokoić ich potrzeby rozwoju, trwania, spokoju, dobrobytu, równowagi i zadowolenia. Brak tak rozumianego bezpieczeństwa wywołuje poczucie zagrożenia i niepokój. Stopień bezpieczeństwa ma wpływ na poziom wzajemnego zaufania⁴. Podmiotem bezpieczeństwa mogą być wszystkie jednostki posiadające własne interesy ukazujące ambicje realizacji tych interesów. Mogą to być pojedyncze jednostki, różne grupy społeczne, narody, społeczności międzynarodowe, cała ludzkość. Stosownie do tego można wyodrębnić różne rodzaje bezpieczeństwa: indywidualne (personalne), grupowe (rodowe, plemienne), narodowe (państwowe), międzynarodowe (regionalne, globalne)⁵.

Wspólną cechą większości definicji jest określenie go mianem procesu. Bezpieczeństwo jest nie tyle określonym stanem rzeczy, ile nieustannym procesem społecznym, w ramach którego podmioty działające udoskonalają mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa⁶. W definicjach bezpie-

¹ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa 2014, s. 14-19.

² J. Gołbiewski, *Bezpieczeństwo Narodowe RP*, Warszawa, 1999 r, nr 4, s.195.

³ M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, PWN wyd. IX, Warszawa 1994, t. I, s. 147.

⁴ J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów, Sprawy Międzynarodowe*, 1982, nr, 7, s. 30.

⁵ S. Koziej, *Bezpieczeństwo : istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja, Bezpieczeństwo Narodowe* 2011, nr 18, s. 20.

⁶ R. Zięba, *Pojęcie, istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych, Sprawy Międzynarodowe*, 1989, nr, 10, s. 49-70.

czeństwa w zależności od kryteriów, ekspanduje się różne elementy i aspekty. Choć jest to pojęcie wieloznaczne, to pewne jego treści są wspólne i powtarzalne i można potraktować je jako:

- naczelną (egzystencjalną) potrzebę państwa i innych jednostek życia społecznego
- cel działalności, funkcjonowania państwa
- stan który cechuje się brakiem zagrożeń jako podstawa wartości państwa i narodu
- poczucie pewności państwa w środowisku międzynarodowym
- stan, równowagi pomiędzy zagrożeniami a możliwościami obrony
- zdolność narodu do ochrony wartości przed zagrożeniami
- stan i proces społeczny, dążący do ciągłego samodoskonalenia środków i mechanizmów zapewniających bezpieczeństwo.

Bezpieczeństwo traktowane jest jako szczególnej wagi interes⁷. System urządzeń i stosunków społecznych uregulowanych przez prawo oraz normy moralne i reguły współżycia społecznego, zapewniając ochronę społeczeństwa i jednostki oraz ich mienia przed niebezpieczeństwami ze strony gwałtownych działań ludzi, jak i również sił przyrody⁸. Zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej, w dziale spraw wewnętrznych umieszczona jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kieruje nim minister spraw wewnętrznych i administracji. Większość podmiotów zajmujących się tą problematyką znajduje się w resorcie spraw wewnętrznych. Rozszerzając pojęcia bezpieczeństwa publicznego, porządek publiczny bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo państwa, ustawodawca zlecił wiele zadań z wymienionych dziedzin innym podmiotom, będącym poza MSWiA. Ponadto wraz z procesem decentralizacji państwa część zadań i kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa obywateli otrzymał samorząd terytorialny. Skutkiem kolejnych reform jest utworzenie nowych podmiotów, które powielają zadania innych instytucji, a przede wszystkim Policji. Czasy w których Policja była monopolistą na rynku ochrony porządku bezpieczeństwa publicznego, stały się przeszłością. Odwołując się do doświadczeń innych państw, można uznać, iż jest to prawidłowość. Wielość i różnorodność podmiotów odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego powodują potrzebę ich systematyki. Podziałem zasadniczym jest wyodrębnienie segmentu zarządzającego bezpieczeństwem wewnętrznym w państwie. Na szczeblu centralnym należą: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, premier, minister spraw wewnętrznych i administracji, a na szczeblu terytorialnym wojewoda oraz organy samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Właściwy system podmiotów realizujących najważniejsze zadania z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego tworzą insty-

⁷ B. Balcerowicz, *Obrona państwa średniego*, Warszawa 1997, s. 26.

⁸ S. Bolesta, *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*, Warszawa 1972, s. 121.

tucjonalnie wyodrębnione podsytemy⁹. Bezpieczeństwem publicznym nazywa się więc stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażenia na szkody wywołanym zarówno zachowaniem jednostek jak i działaniem sił natury, techniki normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie zdrowia, życia i mienia jednostek funkcjonujących w tej organizacji oraz korzystanie przez nie z praw i swobód zagwarantowanych Konstytucją oraz innymi przepisami prawa¹⁰.

Porządek publiczny to system urządzeń prawnopublicznych i stosunków społecznych powstających lub kształtujących się w miejscach pożytku publicznego, na terenach otwartych z których mogą korzystać wszystkie jednostki społeczne¹¹. Zapewniający w szczególności ochronę życia, zdrowia i mienia obywateli oraz mienia społecznego¹². Porządek publiczny jest związany z zadaniami i działalnością organów administracji państwowej. Odnosi się do zadań organów spraw wewnętrznych i innych organów administracji oraz organizacji społecznych, które bezpośrednio wiążą się utrzymaniem porządku umożliwiającego normalny rozwój życia w państwie¹³. Przez porządek publiczny rozumieć można stan zewnętrzny polegający na przestrzeganiu przez obywateli w swym postępowaniu zasad, form i nakazów, których nieprzestrzeganie w warunkach zbiorowego współżycia ludzi narażałoby ich na niebezpieczeństwa, uciążliwości pomimo braku złych zamiarów u osób, które by tych zasad, form i nakazów nie przestrzegały. W związku z tym zapewnienie porządku publicznego nie opiera się wyłącznie na ochronie przed złą wolą, lecz przed ludzką nieostrożnością, brakiem przewidywania¹⁴. Porządek publiczny jest to całość form umożliwiających standardowy rozwój życia w organizacji państwowej, zespół norm, zwłaszcza prawnych i nie tylko, których przestrzeganie powoduje normalne współżycie jednostek ludzkich. Ochrona porządku publicznego to utrzymywanie stanu, wymaganego z jednej strony przez przepisy prawne, gdzie zadania Policji sprowadza się do oceny sytuacji faktycznie zaistniałej z sytuacją przewidzianą w ścisłej normie prawnej, z drugiej zaś przez ogólne poglądy społeczne, gdzie rolą Policji jest wykrycie opinii publicznej odnośnie do zjawiska spowodowanego działaniem natury lub zachowaniem człowieka¹⁵. Porządek

⁹ M.Lisiecki, *Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym, Bezpieczny obywatel- bezpieczne państwo*, Lublin 1998, s.94.

¹⁰ J.Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977, s.

¹¹ S. Bolesta, *Charakter i zakres prawny działalności Milicji*, Zeszyty Naukowe ASW 1975, nr 9, s. 135- 151.

¹² S. Bolesta, *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*, Warszawa 1972, s. 118

¹³ E. Ura, *Prawo administracyjne. Cz. II*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1997, s. 98.

¹⁴ W.Czapliński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym prawie administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 9, s.317-323.

¹⁵ W.Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939 s.73.

publiczny jest zagwarantowany nie tylko normami prawnymi, jest to jedynie jeden z kilku systemów normatywnych, które istnieją i funkcjonują w każdej społeczności. Będą to także normy powszechnie akceptowane w danym społeczeństwie, jak normy religijne, moralne, obyczajowe oraz wszelkie zasady współżycia społecznego. Wspólną cechą jest to, że podobnie jak normy prawne, umożliwiają zachowanie harmonijności w życiu zbiorowym. Istotnym szczególnie zasodom postępowania uregulowanym normami pozaprawnymi, państwo nadaje w końcu rangę norm prawnych. Ciągła dynamika zmian w zakresie obyczajowości, moralności sprawia że zawsze pewna część norm pozostaje poza sferą porządku publicznego¹⁶.

Bezpieczeństwo a porządek publiczny to pojęcia nie tożsame zależne od szeregu czynników zewnętrznych. Bezpieczeństwo publiczne to pożądany stan faktyczny wewnątrz państwa, który niezależnie od szkód spowodowanych przez ludzi, siły natury i technikę umożliwia funkcjonowanie całokształtu organizacji prywatnych, społecznych, państwowych oraz zachowanie zdrowia życia i mienia osób żyjących w tym państwie. Natomiast porządek publiczny to pożądany stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany zasadami współżycia społecznego, normami prawnymi których przestrzeganie powoduje prawidłowe współżycie zbiorowe w określonym czasie i miejscu¹⁷. Ujmując bezpieczeństwo i porządek publiczny od strony formalnej, kategorii tych nie można traktować jako czegoś stałego, niezmiennego. Życie społeczne ulega ciągłym zmianom, tak też zmienia się zakres bezpieczeństwa i porządku publicznego, tworzą się nowe niebezpieczeństwa, zmienia się moralność, zwyczaje, etyka, prawo¹⁸.

1.2 Rys historyczny organów bezpieczeństwa i porządku publicznego

Od najstarszych czasów bezpieczeństwo publiczne urasta do najważniejszych problemów społecznych. Myśliciele okresu oświecenia, a przede wszystkim przedstawiciele koncepcji umowy społecznej, zwracali wielką wagę do tych pojęć jako podstawowej przesłanki inicjującej powstanie państwa w ogóle. Sądziли oni bowiem, iż potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa grupom społecznym oraz poszczególnym jednostkom zmusiła je do pewnej rezygnacji z przyznanego im przez naturę prawa nieograniczonej wolności na rzecz suwerena, który miał zadanie stworzenia określonej struktury państwowej i ustalenia zasad działania państwa i poszczególnych jednostek. Poprzez zawarcie określonej umowy społecznej między społecznością danej grupy a suwerenem

¹⁶ J.Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977, s. 22.

¹⁷ E. Ura, *Prawo administracyjne. Część druga*, Rzeszów 1997, s. 100.

¹⁸ E.Ura, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Państwo i Prawo” 1974, s. 76.

zawarto zakres rezygnacji z nieograniczonej wolności ustalając tym samym zakres działania suwerena wobec jednostek, zapewniając w ten sposób bezpieczeństwo publiczne i bezpieczeństwo jednostek¹⁹. Współczesne podejście do tematu bezpieczeństwa ewoluowało od klasycznych teorii realizmu poprzez liberalne aż do rozwijających się w czasie powojennym. Dzisiaj można wyróżnić dwa główne podejścia filozoficzne dotyczące bezpieczeństwa. Pierwszy z nich to synonim akumulacji potęgi, którą musi posiadać państwo na arenie międzynarodowej. Składają się na nie czynniki takie jak własność, pieniądze, armia, broń. Drugim bezpieczeństwo utożsamiane jest emancypacją wyzwalamą się od zagrożeń i kojarzona jest z relacjami między ludźmi, sprawiedliwością, czy też prawami człowieka. Bezpieczeństwo może mieć też charakter negatywny nie mający zagrożeń, oraz pozytywny umożliwiający realizację zadań przez aktywną działalność podmiotu²⁰. W okresie zimnowojennym budowano koncepcje bezpieczeństwa na realizmie teoretycznym. Realizm rozwijał się wokół pojęcia suwerenności państwa i jego logicznej konsekwencji jaką była międzynarodowa anarchia²¹. Realisci przyjmują tezę iż państwa stale przygotowują się do wojny, uczestniczą w wojnie lub leczą się po niej²². Państwo jest jedynym z podmiotów, któremu bezpieczeństwo ma być zapewnione. Główną potęgą odgrywa przewaga polityczno-militarna która daje ochronę przed ewentualną agresją oraz umożliwia spełnienie własnych celów i interesów. Stanowi zasadniczy punkt odniesienia do podejmowanych decyzji w stosunkach międzynarodowych. Ekonomiczna przewaga umożliwia budowanie odpowiednich zdolności militarnych²³.

1.3 Bezpieczeństwo i porządek państwa na początku XXI wieku

Współczesne podejście do bezpieczeństwa skupione jest wokół nurtu liberalnego. W odróżnieniu od realizmu koncentruje się nie na państwie lecz na relacjach państwo-społeczeństwo. Główne miejsce stanowi polityka wewnętrzna, indywidualne prawa człowieka oraz zapewnienie bezpieczeństwa własności prywatnej. Głównymi podmiotami nie jest państwo lecz autonomiczne jednostki ludzkie, które mają różne interesy i różne systemy ich realizacji. Anarchiczność w stosunkach z liberałami przyjmują iż anarchia nie musi

¹⁹ S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, Olsztyn 2000, s. 99-104.

²⁰ J.Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s.8.

²¹ J.Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2008, s.58.

²² J.S. Nye Jr, *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Warszawa 2009, s. 26.

²³ A.Wojciuk, *Dylemat potęgi. Praktyczna teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2010, s. 27.

wcale prowadzić do konfliktów i wojen a zapobiegać jej może współpraca międzynarodowa²⁴. Bezpieczeństwo wewnętrzne jak i stosunki międzynarodowe ewoluują i zmiernają do większej moralności, tworzenia warunków wolności, dobrobytu, pomyślności i sprawiedliwości²⁵. Konsekwencją nakładania się koncepcji realizmu, liberalizmu i teorii krytycznych jest współczesne podejście do bezpieczeństwa. Możemy wyróżnić zasadnicze tendencje poszerzające zakres przedmiotowy bezpieczeństwa otaczający zarówno treść procesu jak i jej istotę, a tym samym ochrona wartości w ramach bezpieczeństwa²⁶²⁶. Postęp procesów integracji i globalizacji oraz waga bezpieczeństwa finansowego, ekologicznego i energetycznego mają ogromny wpływ na bezpieczeństwo w kraju. Polska obecnie uczestniczy w różnych strukturach sojuszniczych i układach wielostronnych takich jak NATO czy też Unii Europejskiej. Dzięki takiej obecności zmienia swoją percepcję świata zagrożeń i przyjmuje doktrynalną i aksjologiczną strukturę związaną z członkostwem²⁷²⁷. Historia przez wojny wywarła wielki wpływ na losy całej Europy i świata. Polska stała się nie ufna i posiada szczególną wrażliwość na zagrożenia wojną i agresją mocno kojarzącą się z zagrożeniami płynącymi od najbliższych sąsiadów Niemiec i Rosji. Kolejnym czynnikiem mającym wpływ jest stosunkowo niska, choć rosnąca emocjonalność związana z użyciem siły militarnej. Dotychczas siła ta używana była przez Polaków do obrony granic. Zaufanie do wojska umacnia państwo i jego bezpieczeństwo. Kolejną cechą którą okres komunizmu mimowolnie rozwinął, a której symptomy istniały już przed II wojną światową a obecnie nasilają się to przyłączenie się do mocarstwa w zamian za określone korzyści²⁸²⁸. Przystąpienie Polski do NATO było historycznym wydarzeniem. Było nie tylko wyrazem planów narodowych, które z wielką siłą ukazały się po upadku komunizmu i odzyskaniu wolności na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku, był również zwieńczeniem wielu działań politycznych i dyplomatycznych²⁹²⁹. Zmiany i transformacja w polskich siłach zbrojnych były naturalnym uzupełnieniem procesu otrzymania przez Polskę członkostwa NATO³⁰.

²⁴ J.Czapytowiec, *Teorie stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 104

²⁵ M.Madej, *Zagrożenia asymetryczne państw obszaru transatlantyckiego*, Warszawa 2007, s. 28.

²⁶ A.Dudek, T. Łoś-Nowak, *Bezpieczeństwo państwa w środowisku międzynarodowym*, Warszawa 2003, s. 143.

²⁷ K.Longhurst, *Kultura bezpieczeństwa narodowego w Polsce i w Niemczech*, Poznań 2003, s. 2.

²⁸ S.P.Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, Muza S.A. 2008 s. 398.

²⁹ J.Czaja, *NATO przed drugą rundą rozszerzenia*, „Wojsko i Wychowanie”, nr X/2002.

³⁰ B.Balcerowicz, *Siły zbrojne w polityce bezpieczeństwa. Polska polityka bezpieczeństwa 1989-200*, Warszawa 2001, s. 492.

Rozdział 2.

Zadania samorządu powiatowego w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie

2.1 Powiat jako pośredni szczebel administracji samorządowej

Powiat stanowi nadbudowę lokalnego samorządu, którego podstawę stanowi samorząd gminny. Funkcje powiatu powinny być komplementarne i wyrównawcze w stosunku do funkcji publicznych samorządu gminnego. Przekazanie określonych zadań na poziom wojewódzki stanowiłoby jednak znaczne oddalenie tych spraw od społeczności lokalnych. Dlatego samorząd powiatowy jako szczebel pośredni wypełnia tę lukę. Do głównych zadań samorządu powiatowego należą zadania wymienione w ustawie powiatowej. Zaliczyć można do nich m.in. zadania związane z: edukacją, służbą zdrowia, pomocą społeczną, kulturą, turystyką i transportem zbiorowym, zagospodarowaniem przestrzennym, gospodarką wodną, ochroną środowiska, bezpieczeństwem i gospodarką wodną.

Zadania powiatu są realizowane nie tylko przez jego organy tj. rad powiatu i zarząd powiatu, lecz także przez inne podmioty działające przy pomocy swoich jednostek organizacyjnych, mających charakter jednostek pomocniczych. Chodzi tutaj w szczególności o kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, które wykonują swoje zadania przy pomocy komend i inspektoratów. Urzędy te wraz ze starostwem stanowią powiatową administrację zespoloną pod zwierzchnictwem starosty, o czym stanowi art. 33b ustawy o samorządzie powiatowym.

W wyniku reformy administracyjnej kraju z 1998 roku część dotychczasowych organów administracji specjalnej została zespolona na szczeblu wojewódzkim z wojewodą, a część na szczeblu powiatowym ze starostą. Konstrukcja zespolenia jest rozumiana jako zasada organizacyjna aparatu administracyjnego. Organy zespolone będąc organami administracji rządowej pozostają pod zwierzchnictwem wojewody i starosty.

Istotą zespolenia jest skoncentrowanie całego aparatu administracyjnego i aparatu pomocniczego w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem. Nie jest to jednak zwierzchnictwo służbowe. Jego istota polega na tym, że w jego ramach starosta wykonuje swoje zadania i kompetencje przy pomocy m.in. kierowników służb, inspekcji i straży.

Powiat jest jednostką samorządu terytorialnego szczebla pośredniego. Ma taki sam charakter jak gmina, lecz inny zakres zadań, gdyż są to ustawowo określone zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Powiat obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin (powiat ziemski) albo cały obszar miasta na prawach powiatu (powiat grodzki). Powiat podobnie jak gmina z założenia powinien obejmować obszar możliwie jednorodny ze względu na

układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność do wykonywania zadań publicznych. Prawa powiatu przysługują miastom, które 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym. Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym, obok zadań gminy określonych w ustawie o samorządzie gminnym. Z tego tytułu miasto na prawach powiatu ma dochody i wydatki takie jak gmina i takie jak powiat. Miasto na prawach powiatu ma prawa i obowiązki powiatu, nazwę zaś, skład, liczebność, zasady i tryb działania jego organów są charakterystyczne dla gminy (miasta) i określa je ustawa o samorządzie gminnym.

Warto podkreślić, że powiat pełni funkcję uzupełniającą i wyrównawczą w stosunku do gmin w zakresie całego katalogu realizowanych zadań. Zadania powiatu mają przede wszystkim charakter zadań własnych, określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Powiat został utworzony po to, aby razem z gminami wchodzącymi w jego skład stworzyć system realizacji całokształtu zadań publicznych o charakterze lokalnym w strukturach samorządowych. Powiat bowiem przejął część zadań i kompetencji od administracji rządowej, a także część spraw należących do 1998 roku w gestii administracji wojewódzkiej.

Zadania powiatu mają charakter ponadgminny (zintegrowane ponadlokalnie) i co warto podkreślić nie naruszają kompetencji podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Zadania powiatów zostały określone dokładnie w ustawie o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 roku, przeciwnie niż w przypadku gminy czy województwa, którym to jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje domniemanie właściwości w sprawach publicznych odpowiednio o znaczeniu lokalnym w przypadku gminy i regionalnym w przypadku samorządu województwa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadlokalnym w zakresie:

- edukacji publicznej w sferze ponadgimnazjalnym,
- promocji i ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej,
 - wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,

- polityki prorodzinnej,
- wspierania osób niepełnosprawnych,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki,
- geodezji, kartografii i katastru,
- gospodarki nieruchomościami,
- administracji architektoniczno-budowlanej,
- gospodarki wodnej,
- ochrony środowiska i przyrody,
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpowodziowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- ochrony praw konsumenta,
- utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- obronności,
- promocji powiatu,
- współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.,
- działalności w zakresie telekomunikacji³¹.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym „do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Należy podkreślić, że same zadania tych kierowników nie są zadaniami powiatu, jednak zapewnienie ich realizacji jest obowiązkiem powiatu. Powiat zatem na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu. Ustawy mogą nakładać na powiat obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

Powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu.

³¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2017 poz. 1868.

Porozumienia, o których mowa w ust. 1 i 2, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zadania zlecone powiatom to:

- nadzór nad lasami prywatnymi,
- prowadzenie powiatowej inspekcji weterynaryjnej i sanitarnej,
- prowadzenie powiatowych urzędów pracy,
- rejestrowanie pojazdów,
- wydawanie i zatrzymywanie praw jazdy,
- gospodarka gruntami i nieruchomościami (regulowanie odszkodowań na rzecz osób fizycznych za przejęcie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi publiczne oraz pod budownictwo mieszkaniowe),
- prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
- utrzymanie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego;
- finansowanie działalności policji i straży pożarnej,
- prowadzenie i tworzenie Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie,
- finansowanie działalności komisji poborowych,
- obrona cywilna,
- finansowanie składek na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym oraz opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej,
- utrzymanie ośrodków wsparcia,
- realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie,
- finansowanie zasiłków, świadczeń rodzinnych i pomocy w naturze oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe,
- utrzymanie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych,
- utrzymanie zespołów do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności³².

2.2 Zadania i kompetencje Rady Powiatu

Zadania i kompetencje rady powiatu w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze powiatu są określone w wielu aktach prawnych. Najważniejsze z nich zostały określone w ustawie o samorządzie powiatowym. Do zadań tych należą:

- uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego,
- dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu,
- rozpatrywanie sprawozdania starosty z działalności komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego, nadto rada deleguje dwóch radnych do skła-

³² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2017 poz. 1868.

- du tej komisji, a także określa również zasady zwrotu osobom powołanym do udziału w pracach komisji wydatków w związku z tym poniesionych,
- stanowieniu przepisów porządkowych – rada powiatu, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych przepisach powszechnie obowiązujących i w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Uchwalanie powiatowego programu i dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa, o których wyżej mowa, należą do wyłącznej właściwości rady powiatu³³.

Rada powiatu – jako organ stanowiący w powiecie posiada także liczne kompetencje i zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na podstawie ustaw szczególnych, do których możemy zaliczyć m. in. ustawę o Policji, ustawę o Państwowej Straży Pożarnej, ustawę o Inspekcji Ochrony Środowiska. Poniżej wymienione zostaną najważniejsze kompetencje i zadania Rady powiatu w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze powiatu z uwzględnieniem podziału określonego przepisami ustaw szczegółowych.

Ustawa o Policji określa dla rady powiatu szczegółowe kompetencje. Do najważniejszych z nich należą: przyjmowanie rocznych sprawozdań komendantów powiatowych Policji z ich działalności, a także informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego³⁴. Rada powiatu posiada także kompetencje w zakresie żądania informacji a także otrzymywania sprawozdań z działalności policji. Kompetencje te zostały określone w art. 10 ust. 1 ustawy o Policji, który brzmi „Komendanci Policji składają roczne sprawozdania ze swojej działalności, a także informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast), a także radom powiatu i radom gmin. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego sprawozdania i informacje składa się tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie”. Co warte podkreślenia Rada powiatu może określić w drodze uchwały, ważne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Katalizatorem do podjęcia stosownej uchwały stanowią wnioski wyływające z treści sprawozdań i informacji przedstawianych przez Komendanta Powiatowego Policji. Należy jednak mieć na uwadze, że uchwała rady powiatu, wiążąca dla zarządu powiatu, w pewnym stopniu adresowana także do Policji, z tym że nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadań przez Policję.

³³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2017 poz. 1868.

³⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 2017 poz. 2067.

Tożsame uprawnienia przysługują radzie powiatu wobec komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej. Określa to art. 14 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej w myśl którego „Rada powiatu (miasta) przynajmniej raz w roku rozpatruje informację komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej o stanie bezpieczeństwa powiatu (miasta na prawach powiatu) w zakresie ochrony przeciwpożarowej”³⁵. Analogicznie jak w przypadku komendanta powiatowego Policji na polecenie starosty (prezydenta miasta) informację taką właściwy komendant powiatowy Państwowej Straży Pożarnej jest obowiązany składać w każdym czasie. Rada powiatu może także na podstawie informacji, o których mowa w ust. 1 art. 14 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej określić, w drodze uchwały, kierunki działań zmierzających do usunięcia istotnych dla wspólnoty samorządowej zagrożeń w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

Rada powiatu jako organ stanowiący w powiecie posiada także określone kompetencje wobec pozostałych służb, inspekcji i straży, które realizują określone zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego w ramach wykonywania swoich działań. Rada powiatu przynajmniej raz w roku rozpatruje informację wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o stanie środowiska na obszarze województwa. W związku z tą informacją radzie powiatu służy prawo do określania, w drodze uchwały, kierunków działania właściwego organu Inspekcji Ochrony Środowiska w celu zapewnienia na obszarze powiatu należytej ochrony środowiska. Co warto podkreślić uchwała nie może dotyczyć (podobnie jak w przypadku Policji i Państwowej Straży Pożarnej) wykonania konkretnych czynności służbowych ani określać sposobu wykonania zadania przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, jednakże może ustalać przedmiot działania lub wskazywać stan niezgodny z prawem, który należy usunąć³⁶. W przypadku podjęcia takiej uchwały rada niezwłocznie informuje o tym fakcie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

Rada powiatu przynajmniej raz w roku rozpatruje także informacje od państwowego powiatowego inspektora sanitarnego o stanie bezpieczeństwa sanitarnego powiatu, co zostało zawarte w art. 12a ust. 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej³⁷. Co istotne, ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie przewiduje (jak we wcześniej przytaczanych przykładach) określania przez radę kierunków działań związanych z usuwaniem zagrożeń dla bezpieczeństwa sanitarnego na obszarze powiatu.

Rada powiatu rozpatruje też przedstawiane przez prokuraturę informacje o stanie przestępczości i jej zwalczaniu w powiecie, co wynika z art. 9 ust. 2 ustawy o prokuraturze.

³⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. 2017 poz. 1204.

³⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz. U. z 2016 r. poz. 1688.

³⁷ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz.U. 2017 poz. 1261.

Rozpatrując kompetencje i zadania rady powiatu w dziedzinie bezpieczeństwa nie sposób pominąć kwestii związanych z udziałem rady, a także innych jednostek samorządu powiatowego w finansowaniu działań Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że dopuszczenie możliwości (nawet fakultatywnie) wsparcia działań ww. służb przez rady budzi uzasadnione obawy, co do funkcjonowania a także finansowania Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa, jednak ustawodawca w art. 13 ust. 3 ustawy o Policji przewidział możliwość uczestniczenia jednostek samorządu terytorialnego (oraz innych podmiotów) w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych na ich potrzeby towarów. W tym świetle warto dodać, że rada powiatu może np. wnioskować o zwiększenie liczby etatów Policji w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji na terenie powiatu – ponad liczbę ustaloną według zasad określonych przez Komendanta Głównego Policji – jeśli zapewni pokrywanie kosztów utrzymania etatów przez co najmniej pięć lat. Liczba etatów zwiększa się na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem wykonawczym powiatu a właściwym komendantem wojewódzkim Policji i zatwierdzonym przez Komendanta Głównego³⁸. Warto zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca tożsame uprawnienie nadał radzie gminy. Rozpatrując zatem zagadnienia związane z kompetencjami rady powiatu w zakresie wspierania finansowego Policji dostrzegamy, że rozwiązania przyjęte w art. 13 ustawy o Policji wprowadzają pewną „konkurencję” między gminą a powiatem, co z punktu widzenia przejrzystości relacji pomiędzy organami powiatu i gminy a Policją może budzić pewne wątpliwości

Rada powiatu posiada także dodatkowe możliwości wsparcia finansowego Policji. W myśl zapisów zawartych w art. 13 ust. 4a ustawy o Policji „Rada powiatu lub rada gminy może przekazać, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między zarządem powiatu a właściwym komendantem powiatowym (miejskim) Policji, środki finansowe stanowiące dochody własne powiatu, dla Policji z przeznaczeniem na rekompensaty pieniężne i nagrody dla policjantów właściwych miejscowo komend powiatowych (miejskich) i komisariatów, którzy realizują zadania z zakresu służby prewencyjnej³⁹”.

Puentując rozważania związane z obowiązkami, kompetencjami Rady powiatu w dziedzinie bezpieczeństwa, w tym w zakresie wspierania finansowego podmiotów wykonawczych realizujących na obszarze powiatu zadania zwią-

³⁸ J. Gierszewski, *Kompetencje i działania samorządu powiatowego w działaniach na rzecz lokalnego bezpieczeństwa*, Acta Pomarenia, Chojnice 2011, s. 22-23.

³⁹ J. Gierszewski, T. Maciejewski, *Z problemów administracji. Administracja Publiczna*, Chojnica 2010, s. 57-58.

zane z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego analogicznie przedstawia się sytuacja z finansowaniem działań Państwowej Straży Pożarnej.

Co do zasady koszty związane z funkcjonowaniem PSP są pokrywane z budżetu państwa, a w rejonie powiatu z dotacji celowej budżetu państwa. Ustawa dopuszcza jednak udział gminy, powiatu lub samorządu województwa i innych jeszcze podmiotów (np. organizatorzy imprez masowych) w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania straży pożarnej. W tym miejscu można wskazać na podobne obawy i wątpliwości, jak w wyżej przytaczanym przykładzie odnoszącym się do wsparcia finansowego Policji przez powiatowe rady⁴⁰.

Podsumowując warto podkreślić, że straż pożarna prowadzi nie tylko akcje ratownicze, ale realizuje także wiele zadań o charakterze kontrolno-rozpoznawczym, wydaje liczne opinie i zajmuje stanowisko w kwestii przestrzegania przepisów przeciwpożarowych w budownictwie, w zakładach pracy, w ochronie środowiska etc. Komendant powiatowy PSP w ramach przyznanych mu kompetencji wydaje decyzje, mocą których nakazuje wstrzymanie robót, zakazuje używania maszyn i urządzeń, eksploatacji pomieszczeń, obiektów, środków transportowych. Usankcjonowanie jakichś form uzależnienia finansowego od organizatorów imprez masowych lub organów stanowiących (np. rady powiatów) nie służy zapewnieniu obiektywizmu przy wykonywaniu wymienionych zadań i kompetencji.

2.3 Zadania Zarządu Powiatu

Pozycja zarządu powiatu (jako organu samorządu powiatowego) w sferze zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego nie jest eksponowana. Wynika to przede wszystkim z kwestii podziału zadań pomiędzy poszczególnymi organami samorządu powiatowego. Należy mieć jednak na uwadze, że zarząd, jako organ wykonawczy na obszarze powiatu, na zasadach ogólnych, przygotowuje projekty uchwał oraz realizuje uchwały rady powiatu dotyczące bezpieczeństwa i porządku publicznego; w sprawach niecierpiących zwłoki zarząd może wydawać przepisy porządkowe, które podlegają zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady. Znamienne jest, że ustawodawca przewiduje dla zarządu powiatu stosunkowo niewiele kompetencji dotyczących bezpośrednio ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴¹.

Nieco szersze kompetencje w zakresie bezpieczeństwa posiada zarząd powiatu w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa sanitarnego. Na podstawie art. 12a ust. 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej zarząd powiatu:

⁴⁰ E. Olejniczak – Szałowska, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat., Wrocław 2009, s. 537-538.

⁴¹ Na podstawie art. 32 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2017 poz. 1868

„przyjmuje informacje od państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego o wynikach kontroli obiektów o podstawowym znaczeniu dla danego terenu”. Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS) jest to wyspecjalizowana instytucja wykonująca zadania z zakresu zdrowia publicznego, poprzez sprawowanie kontroli i nadzoru nad warunkami higieny w różnych dziedzinach życia. Inspekcja gromadzi również m.in. dane epidemiologiczne dotyczące niektórych chorób oraz wydaje decyzje m.in. w zakresie chorób zawodowych.

Tożsame uprawnienie dla zarządu przewiduje ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska, a konkretnie wskazuje na to art. 8a ust. 2 wspomnianej ustawy, który stanowi, że: „w zakresie bezpieczeństwa środowiska zarząd powiatu przyjmuje informacje od wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o wynikach kontroli obiektów o podstawowym znaczeniu dla danego terenu”.

Zarząd powiatu może występować także do prokuratorów okręgowych i rejonowych o przedstawienie informacji o stanie przestępczości i jej zwalczaniu w powiecie.

Oprócz kompetencji o charakterze władczym zarząd posiada także uprawnienia do decydowania o „zamknięciu drogi lub mostu dla ruchu oraz o wyznaczenia objazdów, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia⁴²”.

2.4 Zadania i kompetencje Starosty

Zadania powiatu z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego realizuje przede wszystkim starosta. Starosta nie został co prawda zaliczony do organów powiatu na mocy ustawy o samorządzie powiatowym, nie jest więc w świetle ustawy ustrojowej organem samorządu, jednakże jest on niewątpliwie organem administracji publicznej, gdyż z urzędem starosty ustawodawca wiąże wiele zadań i kompetencji, zwłaszcza w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa⁴³.

Jednakże starosta i kompetencje nie zostały wymienione tylko w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, w myśl przepisów zawartych w ustawie o samorządzie powiatowym starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu. Czynności te wymagają jednak przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu⁴⁴.

⁴² Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2017 r. poz. 2222.

⁴³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2017 r. poz. 209.

⁴⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 117-118.

Na podstawie norm zawartych w ustawie o samorządzie powiatowym (zwłaszcza art. 34.35.38 ustawy o samorządzie powiatowym) oraz na podstawie przepisów zawartych w innych ustawach szczególnych (zwłaszcza ustawa o zarządzaniu kryzysowym) starosta jest wyposażony w niezwykle bogaty katalog własnych kompetencji, co pozwala zaliczyć go, obok wojewody, do najważniejszych terenowych organów o właściwości ogólnej odpowiedzialnych za zapewnienie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Należy jednak zaznaczyć, że starosta jest także kierownikiem starostwa powiatowego, zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu. Dodatkowo pozycja starosty została wzmocniona dzięki zespoleniu w ramach administracji powiatowej powiatowych służb, inspekcji i straży i przyznaniu mu zwierzchnictwa w stosunku do tych podmiotów (Komendant Powiatowy Policji, Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego).

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zwierzchnictwo starosty wobec powiatowych służb, inspekcji i straży nie jest zwierzchnictwem służbowym. Jest to szczególnego rodzaju zależność organizacyjna, którego istota koncentruje się wokół zespołu uprawnień kierowniczych, koordynacyjnych, kontrolnych i personalnych przysługujących staroście w stosunku do kierowników wyżej wymienionych jednostek. Kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży – jako organy administracji rządowej – podlegają tylko w pewnym zakresie staroście, gdyż jednocześnie podlegają swoim organom nadrzędnym – zwierzchnikom służbowym⁴⁵.

Konkretne kompetencje starosty – jako zwierzchnika powiatowych inspekcji, służb i straży zawarte są w art. 35 ust. 3 o samorządzie powiatowym, która mówi, że:

„Starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:

- powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej,
- zatwierdza programy ich działania,
- uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu,
- w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek,
- zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli”⁴⁶.

Rola starosty w powoływaniu kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży doskonale obrazują zapisy zwarte w ustawach szczególnych. Ocena poszczególnych ustaw i zapisów wskazuje na różnorodność kompetencji starosty w tym zakresie a także w istotny sposób wpływa na zrozumienie formuły zwierzchnictwa starosty i jego rzeczywistej pozycji w odniesieniu do po-

⁴⁵ J. Dobkowski, [w:] *Powiat a reszta państwa*, red. J. Boć, Powiat, Wrocław 2001, s. 232.

⁴⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2017 poz. 1868.

wiatowych kierowników powiatowych służb, i inspekcji oraz straży w ramach zespolenia.

Starosta w ramach przyznanych mu kompetencji opiniuje wybór komendanta powiatowego policji powołanego przez Komendanta Wojewódzkiego Policji. Co warto podkreślić opinia ta nie jest wiążąca i w przypadku negatywnej opinii Komendant wojewódzki nadal może powołać na stanowisko Komendanta Powiatowego Policji osobę, która nie zyskała pozytywnej opinii właściwego miejscowo starosty⁴⁷. W nieco podobny sposób starosta ma wpływ na wybór Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej, jednakże w razie niezaakceptowania kandydatury przez starostę przedstawiana jest mu kolejna kandydatura. W przypadku braku porozumienia w stosunku do tej kandydatury w terminie 14 dni od dnia jej przedstawienia staroście, na stanowisko komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej powołuje wskazanego przez wojewodę oficera Państwowej Straży Pożarnej.

Powyżej zaprezentowane reguły, iż starosta powołuje i odwołuje wymienionych powyżej kierowników nie odnosi się jednak do każdej z powiatowych inspekcji, służb i straży. W odniesieniu do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego starosta powołuje inspektora z spośród co najmniej trzech kandydatów wskazanych przez wojewódzkiego inspektora. Jeśli tego nie uczyni w ustawowym terminie, ma obowiązek powołać na stanowisko powiatowego inspektora kandydata wskazanego przez inspektora wojewódzkiego. Starosta odwołuje powiatowego inspektora w uzgodnieniu albo na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego⁴⁸.

Starosta realizuje swe kompetencje w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, a także w zakresie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, w tym bezpieczeństwa publicznego przy pomocy komisji bezpieczeństwa i porządku.

W pracach komisji biorą udział starosta – jako przewodniczący komisji a także: dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu, trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji.

Do zadań komisji zalicza się przede wszystkim:

- ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu,

⁴⁷ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011, s. 62.

⁴⁸ B. Jaworska -Dębska, M. Stahl, Z. Duniewska, *Prawo administracyjne materialne: Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2014, s. 570 – 571.

- opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- opiniowanie projektu budżetu powiatu – w zakresie dotyczącym ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴⁹.

Bardzo szerokie uprawnienia w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego przysługują staroście w ramach kompetencji przewidzianych w ustawie o stanie klęski żywiołowej. W przypadku wprowadzenia stanu klęski na terenie więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu starosta kieruje wówczas działaniami prowadzonymi na obszarze powiatu w celu zapobieżenia skutkom klęski lub ich usunięcia⁵⁰.

Starosta w myśl przepisów zawartych w ustawie o stanie klęski żywiołowej może wydawać polecenia wiążące „wójtom, burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu, kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez powiat oraz kierownikom jednostek czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze powiatu. Ponadto starosta może występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych z obszaru powiatu z wnioskami o wykonanie niezbędnych czynności, a w razie odmowy lub niewłaściwego ich wykonywania niezwłocznie zawiadamia organ zwierzchni nad danym kierownikiem”⁵¹.

Jeśli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa, działaniami kieruje właściwy minister, a jednocześnie starosta na właściwym dla siebie obszarze wykonuje czynności kierownicze. W sytuacji, gdy siły i środki, którymi dysponuje starosta, są niewystarczające, może on w drodze zarządzenia albo decyzji, wprowadzić niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, a mianowicie wprowadzić np. obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych lub wykonywania określonych prac, udostępnienia pomieszczeń, oddania do używania posiadanych rzeczy. Decyzje

⁴⁹ J. Gierszewski, *Kompetencje i działania samorządu powiatowego w działaniach na rzecz lokalnego bezpieczeństwa*, Acta Pomarenia, Chojnice 2011, s. 18-19.

⁵⁰ P. Suchorab, *Akty prawne regulujące problemy klęsk żywiołowych [w:] Doraźne metody ochrony stosowane podczas powodzi ze szczególnym uwzględnieniem rękawów przeciwpowodziowych*, Józefów 2012, s. 132.

⁵¹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2017 poz. 1897.

starosty podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Co istotne, na żądanie starosty redaktorzy dzienników oraz nadawcy programów radiowych i telewizyjnych są obowiązani do nieodpłatnego i niezwłocznego publikowania komunikatów związanych z działaniami prowadzonymi w stanie klęski żywiołowej.

Rozbudowany katalog kompetencji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i szeroko pojętego „porządku publicznego” posiada starosta w ramach zadań wykonywanych na podstawie zapisów zawartych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Starosta jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu. Do zadań starosty należy: kierowanie działaniami związanymi z:

- monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu, realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym,
- opracowywanie powiatowego planu reagowania kryzysowego,
- zarządzanie i organizowanie ćwiczeń z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia,
- przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- ochrona infrastruktury krytycznej⁵².

Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego za pomocą właściwej komórki organizacyjnej starostwa oraz powiatowego zespołu zarządzania; kryzysowego, którego skład, organizację i tryb pracy sam określa. Do realizacji powyższych zadań utworzone zostały także powiatowe centra zarządzania kryzysowego obsługiwane przez komórkę organizacyjną starostwa. Centra te m.in. pełnią całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, nadzorują funkcjonowanie systemu alarmowania i wczesnego ostrzegania ludności, współdziałają z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze. Warto dodać, że system zarządzania kryzysowego jest podsystemem kierowania bezpieczeństwem narodowego i w jego ramach starosta – jako organ odpowiedzialny na obszarze powiatu jest szczególnie mocno umocowany na gruncie ustawy o zarządzaniu kryzysowym a także na podstawie pozostałych ustaw⁵³. Z uwagi na coraz to większe zagrożenia spowodowane zarówno działalnością człowieka, jak i w wyniku zmian klimatu rola i znaczenie starosty może znacząco wzrosnąć w kontekście zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa na obszarze powiatu.

Starosta posiada także kompetencje w zakresie realizacji zadań z zakresu Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM) czy Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego (KSRG). W sprawach Państwowego Ratownictwa Medycznego starosta zobligowany jest za organizowanie tego systemu i zapewnienie jego ciągłej gotowości na obszarze powiatu. Do zadań starosty należy m.in.: zarządzanie systemem obszarze powiatu, organizacja i finansowanie

⁵² W. Lidwa, *Zarządzanie Kryzysowe*, Warszawa 2015, s. 70-73.

⁵³ J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 33.

bieżącej działalności centrum powiadamiania ratunkowego, przygotowanie powiatowego planu zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych oraz planu działań ratowniczych⁵⁴. W kwestii Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG) starosta koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje wykonywanie wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kieruje tym systemem. Zadania te wykonuje przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego.

Krajowy System Ratowniczo – Gaśniczy ma na celu „ochronę i ratowanie życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, ratownictwo chemiczne, ratownictwo ekologiczne, ratownictwo medyczne i współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz centrami powiadamiania ratunkowego”⁵⁵.

Poza wymienionymi powyżej, starosta dysponuje jeszcze wieloma innymi kompetencjami z zakresu ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska, co czyni zeń jeden z podstawowych organów administracji publicznej ponoszących odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego. W szczególności starosta może żądać od komendanta powiatowego Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego; żądanie nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez Policję.

Silniejsze uprawnienia przysługują staroście w stosunku komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej – w wypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, starosta może wydać komendantowi polecenie podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Polecenie podlega niezwłocznemu wykonaniu, a starosta ponosi wyłączną odpowiedzialność za jego treść i skutki o czym mówi m. in. art. 14 ustawy o państwowej straży pożarnej.

⁵⁴ J. Ziarko, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Kraków 2010, s. 185-186.

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. z 2011 r. Nr 46, poz. 239.

Rozdział 3.

Wyspecjalizowane organy państwowe oraz niepaństwowe dbające o bezpieczeństwo i porządek publiczny

3.1 Organy Państwowe

Zgodnie z art.126 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nie-naruszalności i niepodzielności jego terytorium. Prezydent jest najwyższym przedstawicielem państwa, który odpowiedzialny jest za stabilność polityczną, konstytucyjną i międzynarodową państwa polskiego. Stanowi część dualistyczną władzy wykonawczej z Radą Ministrów, ale jednocześnie, zgodnie z filozofią Konstytucji, wypełnia rolę podmiotu równoważącego w strukturze władzy państwowej. Obie funkcje wzajemnie się nakładają. Właściwym konstytucyjnym podmiotem władzy wykonawczej jest rząd, któremu przysługuje prawo domniemania kompetencji w dziedzinie polityki zagranicznej i wewnętrznej. Prezydent ma kompetencje w zakresie stosunków międzynarodowych oraz na wypadek zagrożenia suwerenności i bezpieczeństwa państwa, wynikające z pozycji gwaranta suwerenności i bezpieczeństwa państwa, władza rezerwowa przedstawiciela państwa⁵⁶. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego odpowiada za działalność bezpośrednio przed prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej. Do zakresu działania Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego należy:

- definiowanie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego oraz planowania propozycji sposobów ich likwidowania lub minimalizowania,
- zbieranie i analizowanie informacji o stanie bezpieczeństwa wewnętrznego,
- tworzenie projektów dokumentów definiujących cele polityczne w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego,
- inicjowanie, uczestniczenie i sprawdzanie prac dotyczących strategii bezpieczeństwa narodowego,
- opiniowanie i prezentowanie wniosków w sprawach dotyczących działań planistycznych, legislacyjnych, organizacyjnych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa,
- prowadzenia analiz i ocen dotyczących zagrożenia terroryzmem,
- sporządzanie analiz i ocen stanu przygotowania struktur państwa do likwidowania terroryzmu,
- sprawdzanie działań prowadzonych w ramach zaakceptowanych strategii, planów i programów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego,

⁵⁶ W.Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006, s. 316.

- współpraca z organami parlamentu i rządu oraz przedstawicielami terenowej administracji rządowej i samorządowej w sprawach objętych właściwością Departamentu,
- uczestniczenie w pracach podmiotów w zakresie przedsięwzięć podejmowanych w sprawach objętych właściwością Departamentu,
- sporządzanie materiałów i dokumentów na zlecenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego,
- opiniowanie wniosków o użycie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej na terenie kraju,
- opiniowanie wniosków w sprawach mianowania na stopnie oficerskie i generalskie funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, SKW, SWW, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Państwowej Straży Pożarnej⁵⁷.

Zgodnie z Konstytucją jako jednym z podstawowych organów władzy wykonawczej w państwie prowadzącą politykę wewnętrzną jest Rada Ministrów kierująca się zasadą domniemania kompetencji rządu. Polega ona na przekazaniu rządowi wszelkich spraw polityki Państwa z zastrzeżeniem spraw przydzielonych innym organom państwowym i samorządowym. Domniemanie kompetencji jest naturalne i umiejscowione w obrębie władzy wykonawczej i nie służy do rozgraniczania kompetencji pomiędzy władzami⁵⁸. Zapewnienie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa stykają się kompetencje Prezydenta, Rady Ministrów i właściwych ministrów, którzy działają w myśl polityki wytyczonej przez rząd⁵⁹. Prezes Rady Ministrów z własnej inicjatywy bądź na wniosek członka Rady Ministrów, może tworzyć organy pomocnicze Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów a w szczególności:

- stały komitet lub komitety Rady Ministrów w celu inicjowania, przygotowania i uzgadniania rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów,
- komitety do rozpatrywania określonych spraw,
- rady i zespoły opiniodawcze, doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub prezesa Rady Ministrów⁶⁰.

Wyspecjalizowanymi organami państwowymi podległymi Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji jest Policja, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu oraz Państwowa Straż Pożarna.

⁵⁷ A.Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 52.

⁵⁸ P.Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz do przepisów*, Zakamycze 2000, s. 28.

⁵⁹ W.Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. IV, Zamykacze 2002, s. 34.

⁶⁰ A.Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 55.

Policja powstała ustawą z 06 kwietnia 1990r. Umundurowaną i uzbrojoną formacją, służącą społeczeństwu przeznaczoną do ochrony i bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Obecnie stanowią służbę wyodrębnioną organizacyjnie i funkcjonalnie od innych organów państwa. Razem z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego stanowi system organów bezpieczeństwa wewnętrznego⁶¹. Zgodnie z przepisami do podstawowych zadań policji należą:

- Ochrona zdrowia i życia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra,
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz środkach transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania,
- organizowanie działań zapobiegających popełnianiu przestępstw i wykroczeń, współdziałanie w tym zakresie z innymi organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie sprawców,
- nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi oraz nad strażami gminnymi,
- kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną,
- współpraca z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie porozumień, przepisów, umów.

Zadania policji są bardzo rozległe i krzyżują się ze sobą co sprawia wewnętrzną spójność i logikę podziału⁶².

Straż Graniczna została uchwalona przez Sejm 12 października 1990 r. ustawą o ochronie granicy państwowej i o Straży Granicznej zobowiązały ministra spraw wewnętrznych do zorganizowania nowej uzbrojonej i umundurowanej służby ochrony granic i kontroli ruchu granicznego w miejsce Wojsk Ochrony Pogranicza⁶³. Toteż 16 maja 1991 r. stworzono Straż Graniczną Rzeczypospolitej Polskiej, której powierzono następujące zadania:

- ochronę granicy kraju,
- organizowanie i kontrolowanie ruchu granicznego,
- wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy kraju, w tym wiz,
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców w szczególności : przestępstw i wykroczeń dotyczących zgodności przekraczania granicy państwowej z przepisami,

⁶¹ A.Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 110.

⁶² T.Hanusek, *Ustawa o policji, Komentarz*, Kraków 1996, s. 19.

⁶³ A.Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 114.

związanych z jej oznakowaniem oraz dotyczących wiarygodności dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej, niektórych przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, przestępstw i wykroczeń pozostających w związku z przekraczaniem granicy państwowej lub przemieszczaniem przez granicę państwową towarów oraz wyrobów akcyzowych podlegających obowiązkowi oznaczania znakami akcyzy, jak i przedmiotów określonych w przepisach o broni i amunicji, o materiałach wybuchowych, o ochronie dóbr kultury, o narodowym zasobie archiwalnym, o przeciwdziałaniu narkomanii oraz o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁶⁴,

- przestępstw i wykroczeń o cudzoziemcach i udzielaniu im ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- przestępstw przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przestępstw przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, pozostających w związku z komunikacją lotniczą,
- zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, a także w strefie nadgranicznej,
- osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizacji i przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej,
- ochronę nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy państwowej,
- gromadzenie i przetwarzanie informacji z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego oraz udostępnianie ich właściwym organom państwowym,
- nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach,
- ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej przez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających, przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach, oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Sił Powietrznych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁵,
- zapobieganie transportowaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczaniu wód granicznych,

⁶⁴ B.Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 25.

⁶⁵ B.Sprengel, *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004, s. 25.

- zapobieganie przemieszczaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych.

Straż Graniczna w zakresie ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego współdziała z krajowymi podmiotami, m.in. z Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych KGP oraz organami administracji rządowej, jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi a także z organami ochrony granic innych państw. W celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń funkcjonariusze Straży Granicznej pełnią służbę graniczną, prowadzą działania graniczne, wykonują czynności operacyjno- rozpoznawcze i administracyjno-porządkowe oraz prowadzą postępowania przygotowawcze według przepisów Kodeksu postępowania karnego, a także wykonują czynności na polecenie sądu i prokuratury oraz innych właściwych organów państwowych.

Biuro Ochrony Rządu jest specyficzną formacją stanowiącą od początku istnienia integralną część resortu spraw wewnętrznych jest Biuro Ochrony Rządu. Jego początków należy szukać w okresie międzywojennym i wiązać z tragiczną śmiercią pierwszego Prezydenta odrodzonej Rzeczypospolitej 16 grudnia 1922 r. Jednakże dopiero półtora roku później, 12 czerwca 1924 roku Minister Spraw Wewnętrznych Zygmunt Hubner powołał brygadę ochronną, której zadaniem było zapewnienie bezpieczeństwa osobie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wydzielono z niej Oddział Zamkowy, zabezpieczający stałą siedzibę prezydenta. Brygada ta działała na podstawie „Instrukcji o prowadzeniu służby ochronnej”, wydanej 29 lipca 1924 r. W okresie powojennym dopiero po wydarzeniach 1956 r. w ramach organizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w grudniu 1956 r. utworzono Biuro Ochrony Rządu jako samodzielną jednostkę podporządkowaną bezpośrednio ministrowi spraw wewnętrznych. Dyrektorem BOR-u został płk Jan Górecki. Funkcję tę pełnił nieprzerwanie do roku 1981. Do zadań Biura Ochrony Rządu należy ochrona:

- prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- marszałka Sejmu,
- marszałka Senatu,
- prezesa Rady Ministrów,
- wiceprezesa Rady Ministrów,
- ministra właściwego do spraw wewnętrznych,
- ministra właściwego do spraw zagranicznych,
- innych osób ze względu na dobro państwa,
- byłych prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej,
- delegacji zagranicznych przebywających na terenie Polski,
- polskich przedstawicielstw dyplomatycznych,
- obiektów i urzędzeń o szczególnym znaczeniu.

W zakresie swoich zadań BOR wykonuje czynności administracyjno-porządkowe oraz podejmuje działania profilaktyczne. Polegają one na:

- planowaniu zabezpieczenia osób, obiektów i urzędzeń,
- rozpoznaniu i analizie potencjalnego zagrożenia,
- zapobieganiu zagrożeniom,
- koordynacji działań ochronnych;
- bezpośredniej ochronie,
- zabezpieczeniu obiektów i urzędzeń,
- doskonaleniu metod pracy.

Nadal Biuro Ochrony Rządu stanowi jednostkę organizacyjną podległą ministrowi spraw wewnętrznych i administracji. Szefa BOR-u powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zastępców szefa BOR-u, na wniosek szefa BOR-u, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Szef BOR-u jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy oraz pracowników zatrudnionych w Biurze Ochrony Rządu, wykonuje zadania bezpośrednio oraz przy pomocy swoich zastępców i szefów komórek organizacyjnych. Do jego kompetencji należy:

- organizowanie ochrony,
- prowadzenie polityki kadrowej,
- określanie oraz realizacja programu szkolenia funkcjonariuszy i doskonalenia zawodowego pracowników, a także zapewnianie im właściwych warunków i trybu szkolenia,
- współdziałanie z centralnymi organami administracji rządowej podległymi ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi, podległymi oraz nadzorowanymi przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub ministra obrony narodowej oraz innymi organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie zadań realizowanych przez BOR i te organy.

Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych szczegółowa struktura organizacyjna Biura Ochrony Rządu jest niejawna. Funkcjonariuszom BOR-u w ramach realizacji zadań ochrony tzw. VIP-ów przysługują uprawnienia policyjne. Zgodnie z art. 13 wspomnianej ustawy mają oni prawo: wydawać polecenia osobom, których zachowanie może stworzyć zagrożenie dla bezpieczeństwa osób, obiektów i urzędzeń podlegających ochronie BOR-u, a w szczególności wydawać polecenia: opuszczenia przez osoby miejsca, w którym przebywanie może stanowić zagrożenie dla realizacji zadania, zatrzymania pojazdu usunięcia pojazdu z miejsca postoju; legitymować osoby w celu ustalenia ich tożsamości; zatrzymywać osoby stwarzające w sposób oczywisty bezpośrednio zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz dla mienia, a także osoby w sposób rażąco naruszające porządek publiczny; dokonywać kontroli osobistej, a także przeglądać zawartość bagaży i sprawdzać ładunki i pomieszczenia, jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa ochraniających osób,

obiektów i urzędzeń; żądać niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i jednostki są obowiązane, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy. W przypadku niepodporządkowania się poleceniom wydanym na podstawie prawa, funkcjonariusze BOR-u mogą stosować następujące środki przymusu bezpośredniego: fizyczne, techniczne i chemiczne środki służące do obezwładnienia bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów; pałki służbowe; psy służbowe. Jeżeli wymienione środki okazałyby się niewystarczające lub jeżeli ich użycie, ze względu na okoliczności danego zdarzenia, nie jest możliwe, funkcjonariusz ma prawo użycia broni palnej wyłącznie: w celu odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność funkcjonariusza lub innej osoby oraz w celu przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu; przeciwko osobie niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni lub innego niebezpiecznego narzędzia, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności funkcjonariusza albo innej osoby; przeciwko osobie, która usiłuje bezprawnie, przemocą odebrać broń palną funkcjonariuszowi lub innej osobie uprawnionej do posiadania broni palnej, objętej ochroną BOR-u; w celu odparcia niebezpiecznego, bezpośredniego gwałtownego zamachu na obiekty i urządzenia objęte ochroną BOR-u oraz inne ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, na siedziby naczelnych organów władzy, centralnych organów administracji rządowej; w celu odparcia zamachu na mienie, stwarzającego jednocześnie bezpośrednie zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności człowieka; w bezpośrednim pościgu za osobą, wobec której użycie broni było dopuszczalne w przypadkach, o których mowa w wyżej, albo za osobą, wobec której istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia zbrodni; w celu odparcia gwałtownego, bezpośredniego i bezprawnego zamachu na konwój ochraniający osoby, dokumenty zawierające informacje niejawne, pieniądze albo inne przedmioty wartościowe.

Państwowa Straż Pożarna Zgodnie z art. 1 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 1991 r., nr 81, poz. 351 z późn. zm.) polega ona na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową albo innym miejscowym zagrożeniem poprzez zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej czy innego miejscowego zagrożenia, zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, prowadzenie działań ratowniczych. Dlatego też na podstawie wspomnianej ustawy stworzono krajowy system ratowniczo-gaśniczy, mający na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez: walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, ratownictwo chemiczne, ratownictwo ekologiczne, ratownictwo medyczne.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiada za realizację polityki państwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz pełni nadzór nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Wymienione zadania realizują następujące jednostki ochrony przeciwpożarowej:

- jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej,
- jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej,
- zakładowa straż pożarna,
- zakładowa służba ratownicza,
- gminna zawodowa straż pożarna,
- powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna,
- terenowa służba ratownicza,
- ochotnicza straż pożarna,
- związek ochotniczych straży pożarnych i inne jednostki ratownicze.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, a za jego zgodą inni ministrowie, wojewodowie, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz instytucje, organizacje, osoby prawne lub fizyczne mogą tworzyć, przekształcać lub likwidować zakładowe straże pożarne, zakładowe służby ratownicze, gminne (miejskie) albo powiatowe (miejskie) zawodowe straże pożarne, terenowe służby ratownicze lub inne jednostki ratownicze, uwzględniając częstotliwość występowania pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń oraz potrzeby w zakresie zapewnienia należytej ochrony przeciwpożarowej na danym terenie. Organizację i szczegółowe zasady funkcjonowania zakładowej straży pożarnej, zakładowej służby ratowniczej, gminnej zawodowej straży pożarnej, terenowej służby ratowniczej oraz innych jednostek ratowniczych określają osoby prawne lub fizyczne je tworzące, w porozumieniu z komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej właściwym ze względu na teren działania i pod jego nadzorem.

Ochotnicza straż pożarna i związek ochotniczych straży pożarnych funkcjonują, opierając się na przepisach ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Są jednostkami umundurowanymi, wyposażonymi w specjalistyczny sprzęt, przeznaczonymi w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami.

Ochrona przeciwpożarowa zalicza się do zadań własnych samorządu powiatowego i gminnego. Do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej należy:

- prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów,
- klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,
- prowadzenie analizy sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu,
- budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

oraz służb, inspekcji, straży i innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu,

- organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu.

Do podstawowych zadań ochrony przeciwpożarowej należy:

- rozpoznawanie pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów,
- klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń,
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych podczas klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze,
- kształcenie kadr na potrzeby Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności,
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych; 7) prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności.

3.2. Niepaństwowe formy zapewnienia bezpieczeństwa

Specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne oznaczają wewnętrzne służby ochrony oraz przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia, mających pozwolenie na broń na okaziciela, wydane na podstawie odrębnych przepisów, natomiast wewnętrzne służby ochrony to uzbrojone i umundurowane zespoły pracowników przedsiębiorców lub jednostek organizacyjnych, powołane do ich ochrony.

Mając na względzie treść przepisów rozdziału 2 ustawy o ochronie osób i mienia, określającego obszary, obiekty i urządzenia podlegające obowiązkowej ochronie, należy podkreślić istotne okoliczności warunkujące szczególny charakter organizacji i realizacji tej ochrony. Obowiązkowej ochronie podlegają obszary, obiekty i urządzenia ważne dla obronności, interesów gospodarczych państwa, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa.. Bezpośrednią ochroną fizyczną tych obszarów, obiektów i urządzeń mogą się zajmować tylko specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne, a więc wewnętrzne służby ochrony będące uzbrojonymi i umundurowanymi zespołami pracowników przedsiębiorstw lub jednostek organizacyjnych, specjalnie powołanymi do wykonywania ochrony fizycznej własnych lub będących w ich dyspozycji obszarów, obiektów czy urządzeń, albo przedsiębiorcy, którzy uzyskali koncesje do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia, mający pozwolenie na broń. Zadaniem służb wewnętrznych jest:

- zapewnienie ochrony mienia w granicach ochraniających obszarów i obiektów,
- zapewnienie ochrony ważnych urządzeń jednostki znajdujących się poza granicami chronionych obszarów i obiektów,
- konwojowanie mienia jednostki,
- wykonywanie innych zadań wynikających z planu ochrony jednostki.

Zadania ochrony osób i mienia realizowane zarówno przez wewnętrzne służby ochrony, jak i przedsiębiorców koncesjonowanych w zakresie usług ochrony osób i mienia mogą wykonywać tylko pracownicy ochrony mający licencje pracownika ochrony fizycznej lub pracownika zabezpieczenia technicznego. Ustawa wyróżnia licencję I i II stopnia. Wśród warunków, które musi spełnić kandydat na pracownika ochrony fizycznej bądź na pracownika zabezpieczenia technicznego, ustawodawca wymienił:

- posiadanie przez kandydata nienagannej opinii wydanej przez komendanta komisariatu Policji właściwego ze względu na miejsce jego zamieszkania,
- posiadanie zdolności fizycznej i psychicznej do wykonywania zadań, stwierdzone orzeczeniem lekarskim,
- niekaralność za przestępstwo umyślne. Odmienne wymagania stawia jednak w stosunku do pracowników ochrony fizycznej i pracowników zabezpieczenia technicznego w zakresie potwierdzenia kwalifikacji.

W stosunku do pracowników ochrony fizycznej ustawodawca stawia następujące warunki:

- legitymowanie się przez kandydata dyplomem lub świadectwem szkoły lub innej placówki oświatowej, które potwierdzają uzyskanie specjalistycznego wykształcenia albo,
- ukończenie przez kandydata kursu pracowników ochrony I lub II stopnia i zdanie egzaminu przed właściwą komisją (art. 26 i 27 ustawy). Należy podkreślić, że określony w ustawie zestaw środków ochrony fizycznej osób i mienia jest wycinkiem uprawnień przysługujących policji. Zachodzi tu jednak bardzo istotne ograniczenie – pracownik ochrony może stosować wymienione środki. Zarządzanie niepaństwową częścią zadań z dziedziny bezpieczeństwa i porządku publicznego tylko podczas wykonywania zadań ochrony osób i mienia, a ponadto środki te może stosować jedynie w granicach chronionych obiektów i obszarów⁶⁶.

Firmy detektywistyczne realizują czynności polegające na uzyskiwaniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji o osobach, przedmiotach i zdarzeniach, realizowane na podstawie umowy zawartej ze zleceniodawcą, w formach i w zakresach niezastrzeżonych dla organów i instytucji państwowych na mocy odrębnych przepisów, a w szczególności:

⁶⁶ T. Hanausek, *Ustawa o ochronie osób i mienia z dnia 22 sierpnia 1977 r. Komentarz*. Toruń 1998, s. 72.

- w sprawach wynikających ze stosunków prawnych dotyczących osób fizycznych,
- w sprawach wynikających ze stosunków gospodarczych dotyczących:
 - wykonania zobowiązań majątkowych, zdolności płatniczych lub wiarygodności w tych stosunkach,
 - bezprawnego wykorzystywania nazw handlowych lub znaków towarowych, nieuczciwej konkurencji lub ujawnienia wiadomości stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa lub tajemnicę handlową,
 - sprawdzanie wiarygodności informacji dotyczących szkód zgłaszanych zakładom ubezpieczeniowym,
 - poszukiwanie osób zaginionych lub ukrywających się,
 - poszukiwanie mienia,
 - zbieranie informacji w sprawie, w której toczy się postępowanie karne, postępowanie w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe albo inne, jeżeli w toku postępowania można zastosować przepisy prawa karnego.

Przedsiębiorca może prowadzić działalność gospodarczą w zakresie usług detektywistycznych, jeżeli:

- posiada licencję,
- przedsiębiorca lub ustanowiony przez niego pełnomocnik – w przypadku przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną,
- co najmniej jedna osoba uprawniona do reprezentowania przedsiębiorcy lub pełnomocnik ustanowiony przez przedsiębiorcę do kierowania działalnością detektywistyczną – w przypadku przedsiębiorcy niebędącego osobą fizyczną;
- nie jest wpisany do rejestru dłużników niewypłacalnych Krajowego Rejestru Sądowego;
- osoby nieposiadające licencji, wchodzące w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy oraz ustanowieni przez ten organ prokurenci i przedsiębiorca będący osobą fizyczną nie byli karani za przestępstwa umyślne lub umyślne przestępstwa skarbowe⁶⁷.

Natomiast czynności określone w art. 2 ustawy może wykonywać osoba mająca licencję detektywa. Ma on prawo do przetwarzania danych osobowych, zebranych w toku wykonywanych przez niego czynności, bez zgody osób, których dane dotyczą, w zakresie sprawy prowadzonej przez przedsiębiorcę mającego zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych, wyłącznie w czasie prowadzenia tej sprawy. Detektyw w trakcie wykonywania ustawowych czynności detektywistycznych może uzyskiwać informacje od osób fizycznych, przedsiębiorców, instytucji, a także organów administracji rządowej lub samorządowej. Detektyw powinien, przy

⁶⁷ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s.

wykonywaniu tych czynności, kierować się zasadami etyki, lojalnością wobec zlecającego usługę i szczególną starannością, aby nie naruszyć wolności i praw człowieka i obywatela. Przy wykonywaniu usług detektywistycznych wprowadzono następujące ograniczenia:

- detektyw nie może stosować środków technicznych oraz metod i czynności operacyjno-rozpoznawczych, zastrzeżonych dla upoważnionych organów na mocy odrębnych przepisów,
- detektyw nie może powierzać przetwarzania danych osobowych innemu podmiotowi,
- detektyw ma obowiązek przekazać zatrudniającemu go przedsiębiorcy przetwarzane dane osobowe, zebrane w toku wykonywania czynności, bezpośrednio po zaprzestaniu prowadzenia sprawy lub na jego polecenie przekazać je osobie, której one dotyczą, albo zniszczyć te dane.

Detektyw podczas wykonywania czynności, o których mowa w art. 2 ust. 1, jest zobowiązany:

- przestrzegać przepisów prawa oraz odmówić wykonania czynności niezgodnej z prawem lub nieetycznej,
- zachować należytą staranność i rzetelność, a zwłaszcza sprawdzić zgodność uzyskanych informacji z prawdą,
- zachować w tajemnicy źródła informacji oraz okoliczności sprawy, o których powziął wiadomość w trakcie wykonywania czynności.

Organem prowadzącym rejestr firm detektywistycznych jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. On też prowadzi kontrolę działalności w zakresie usług detektywistycznych. Może on upoważnić do przeprowadzenia kontroli działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych inny organ państwowy, wyspecjalizowany w kontroli danego rodzaju działalności.

3.3 Organy kontroli i Inspekcje

Inspekcja Ochrony Środowiska

Inspekcja ochrony środowiska działa na podstawie ustawy z 20 lipca 1991 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. 1991 nr 77 poz. 335 z późn.zm). Do jej zadań należy:

- kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i racjonalnym użytkowaniu zasobów przyrody,
- kontrola przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji,
- kontrola zawartości siarki w ciężkim oleju opałowym stosowanym w instalacjach energetycznego spalania paliw oraz w oleju do silników statków żeglugi śródlądowej,
- udział w postępowaniu dotyczącym lokalizacji inwestycji,

- udział w przekazywaniu do użytku obiektów lub instalacji realizowanych jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko,
- kontrola eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem,
- podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska,
- współdziałanie w zakresie ochrony środowiska z innymi organami kontrolnymi, organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz organami administracji państwowej i rządowej, samorządu terytorialnego i obrony cywilnej, a także organizacjami społecznymi i opiekunami społecznymi,
- organizowanie i koordynowanie państwowego monitoringu środowiska, prowadzenie badań jakości środowiska, obserwacji i oceny jego stanu oraz zachodzących w nim zmian,
- opracowywanie i wdrażanie metod analityczno-badawczych i kontrolno-pomiarowych,
- inicjowanie działań tworzących warunki do zapobiegania poważnym awariom oraz usuwania ich skutków i przywracania środowiska do stanu właściwego,
- kontrola przestrzegania przepisów o opakowaniach i odpadach opakowaniowych,
- kontrola przestrzegania przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej,
- nadzór i kontrola w zakresie postępowania z substancjami kontrolowanymi oraz z produktami, urządzeniami i instalacjami zawierającymi te substancje,
- kontrola przestrzegania przepisów i uzyskanych na ich podstawie zezwoleń, z wyłączeniem kontroli laboratoryjnej, w zakresie postępowania z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi,
- kontrola wyrobów wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku, podlegających ocenie zgodności w zakresie spełniania przez nie zasadniczych lub innych wymagań dotyczących ochrony środowiska, określonych w przepisach odrębnych,
- weryfikacja rocznych raportów dotyczących handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji,
- wykonywanie zadań określonych w przepisach o międzynarodowym obrocie odpadami,
- kontrola przestrzegania przepisów o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
- kontrola przestrzegania przepisów o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

Zadania inspekcji ochrony środowiska wykonują następujące podmioty:

- główny inspektor ochrony środowiska,
- wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska jako kierownika wojewódzkiej inspekcji ochrony środowiska, wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej.

Inspekcja Sanitarna

Działa zgodnie z treścią Ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. 1985 nr 12 poz. 49 z późn. zm.) .Jest organem powołanym do nadzorowania warunków higieny środowiska, warunków pracy w zakładach pracy, w szkołach i innych placówkach oświatowo-wychowawczych i szkołach wyższych, a także warunków w ośrodkach wypoczynku i warunków zdrowotnych żywności i żywienia. W związku z tym większość zadań ma charakter zadań kontrolnych.

Do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczących:

- higieny środowiska, a zwłaszcza czystości powietrza atmosferycznego, gleby, wody i innych elementów środowiska w zakresie ustalonym w odrębnych przepisach,
- utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości, zakładów pracy, instytucji, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, dróg, ulic oraz środków komunikacji publicznej,
- warunków produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności oraz warunków żywienia zbiorowego,
- warunków zdrowotnych produkcji i obrotu przedmiotami użytku oraz innymi wyrobami mogącymi mieć wpływ na zdrowie ludzi,
- warunków zdrowotnych środowiska pracy, a zwłaszcza zapobiegania powstawaniu chorób zawodowych i innych chorób związanych z warunkami pracy,
- higieny pomieszczeń i wymagań w stosunku do sprzętu używanego w szkołach i innych placówkach oświatowo-wychowawczych, szkołach wyższych oraz w ośrodkach wypoczynku,
- higieny procesów nauczania.

W celu realizacji wymienionych zadań kontrolnych inspektorzy sanitarni są uprawnieni do wstępu o każdej porze dnia i nocy, na terenie miast i wsi do:

- zakładów pracy oraz wszystkich pomieszczeń i urządzeń wchodzących w ich skład,
- obiektów użyteczności publicznej,
- obiektów handlowych,
- ogrodów działkowych i nieruchomości oraz wszystkich pomieszczeń wchodzących w ich skład,

- środków transportu i obiektów z nimi związanych, w tym również na statki morskie, żeglugi śródlądowej i powietrzne,
- obiektów będących w trakcie budowy,
- żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób,
- żądania okazania dokumentów i udostępniania wszelkich danych,
- pobierania nieodpłatnie próbek do badań.

Inspekcja Handlowa

Jest wyspecjalizowanym organem kontroli powołanym do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Działa ona na podstawie ustawy z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz.U. 2001 nr 4 poz. 25 z późn.zm).

Do zadań o charakterze kontrolnym Inspekcji Handlowej należy kontrola:

- legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów odrębnych w zakresie produkcji, handlu i usług,
- produktów wprowadzonych do obrotu w zakresie zgodności z zasadniczymi wymaganiami określonymi w przepisach odrębnych z wyłączeniem produktów podlegających nadzorowi innych właściwych organów,
- produktów w zakresie spełniania ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa,
- produktów znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do takiego obrotu, w tym w zakresie oznakowania i zafałszowań, oraz kontrola usług,
- przestrzegania przez sprzedawców detalicznych i sprzedawców hurtowych przepisów dotyczących postępowania ze zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym.

Inspekcja Farmaceutyczna

Działa na podstawie Ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz.U. 2001 nr 126 poz. 1381 z późn. zm.). Sprawuje nadzór nad warunkami wytwarzania produktów leczniczych jak również nad jakością i obrotem produktami leczniczymi oraz wyrobami medycznymi, w celu ochrony interesu społecznego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia i życia obywateli przy stosowaniu produktów leczniczych i wyrobów medycznych, znajdujących się w hurtowniach farmaceutycznych, aptekach, punktach aptecznych i placówkach obrotu poza aptecznego.

Państwowa Inspekcja Pracy

Na podstawie Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 589 z późn. zm.) jest organem powołanym do

sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej.

Inspekcja Weterynaryjna

Na podstawie Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. 2004 nr 33 poz. 287 z późn. zm.) została powołana do realizacji zadań administracji publicznej z zakresu weterynarii obejmują ochronę zdrowia zwierząt oraz weterynaryjną ochronę zdrowia publicznego, a w szczególności:

- zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, w tym zapobieganie wystąpieniu, wykrywanie i likwidowanie ognisk tych chorób,
- zwalczanie chorób zwierząt, które mogą być przenoszone na człowieka ze zwierzęcia lub przez produkty pochodzenia zwierzęcego, albo biologicznych czynników chorobotwórczych wywołujących te choroby,
- monitorowanie zakażeń zwierząt,
- przeprowadzanie weterynaryjnej kontroli granicznej oraz kontroli weterynaryjnej w handlu i wywozie zwierząt oraz produktów w rozumieniu przepisów o kontroli weterynaryjnej w handlu,
- sprawowanie nadzoru nad:
 - bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego, w tym nad wymaganiami weterynaryjnymi przy ich produkcji, umieszczaniu na rynku oraz sprzedaży bezpośredniej,
 - wprowadzaniem na rynek zwierząt i ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego, wytwarzaniem, obrotem i stosowaniem środków żywienia zwierząt,
 - zdrowiem zwierząt przeznaczonych do rozrodu oraz jakością zdrowotną materiału biologicznego,
 - obrotem produktami leczniczymi weterynaryjnymi, wyrobami medycznymi przeznaczonymi dla zwierząt oraz warunkami ich wytwarzania, wytwarzaniem i stosowaniem pasz leczniczych,
 - przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt, przestrzeganiem zasad identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz przemieszczaniem zwierząt,
 - przestrzeganiem wymagań weterynaryjnych w gospodarstwach utrzymujących zwierzęta gospodarskie;
 - monitorowanie substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych, biologicznych, produktów leczniczych i skażeń promieniotwórczych u zwierząt, w produktach pochodzenia zwierzęcego, w wodzie przeznaczonej do pojenia zwierząt i środkach żywienia zwierząt.

3.4 Zadania Policji

Policja jest to umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu, która przeznaczona jest do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego⁶⁸. Wśród wielu zadań, które realizuje policja do najważniejszych możemy zaliczyć zadania związane z:

- ochroną życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- inicjowaniem i organizowaniem działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi⁶⁹;

Struktura organizacyjna policji w znaczącym obszarze odpowiada podziałowi administracyjnemu Polski. Na czele struktury tej rozbudowanej formacji znajduje się Komenda Główna Policji, następnie 16 komend wojewódzkich policji a także komendy powiatowe policji, pod które podlegają komisariaty i posterunki policji. Co istotne, komendy powiatowe policji znajdują się w każdym mieście powiatowym, co czyni policję kluczowym podmiotem wykonawczym odpowiedzialnym za zapewnienie bezpieczeństwa na poziomie powiatu. W miastach będących siedzibą władz miasta na prawach powiatu i powiatu mającego siedzibę władz w tym mieście, można utworzyć komendę miejską Policji wykonującą zadania na obszarze tego miasta i powiatu.

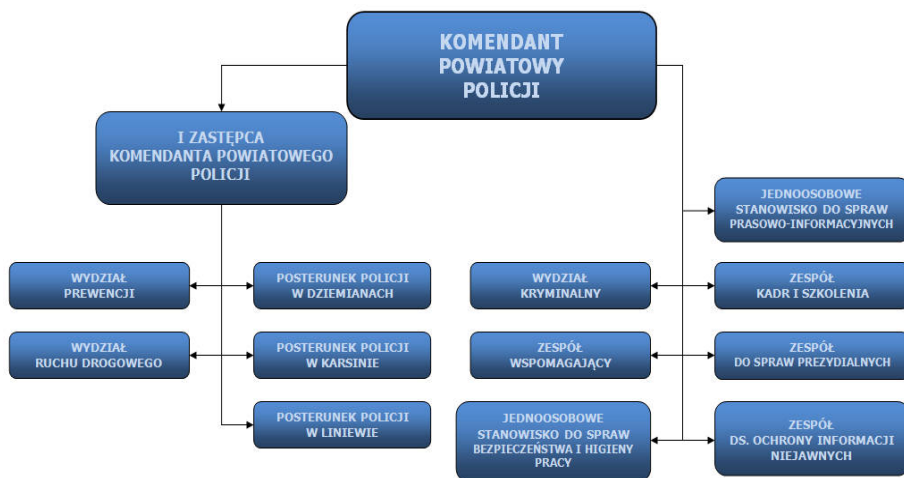
Pracami policji kieruje Komendant Główny Policji, który powoływany i odwoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Komendanta wojewódzkiego Policji powołuje i odwołuje natomiast minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody natomiast Komendanta powiatowego (miejskiego) Policji powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji, po zasięgnięciu opinii starosty⁷⁰. Co warto podkreślić, opinia starosty nie jest w tym aspekcie wiążąca, jednakże może stanowić istotny głos w przechyleniu decyzji o wyborze danego kandydata na stanowisko komendanta powiatowego policji. Istnieje wiele komentarzy i opinii dotyczącego kompetencji starosty w tym obszarze względem wyboru

⁶⁸ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku – Ustawa o Policji, Dz. U. 1990, nr 30, poz. 179.

⁶⁹ Art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku – Ustawa o Policji, Dz. U. 1990, nr 30, poz. 179.

⁷⁰ Na podstawie art. 6b, 6c Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku – Ustawa o Policji, Dz. U. 1990, nr, 30 poz. 179.

komendanta powiatowego policji i wiele z nich wskazuje, że obecny model zasadniczo jest prawidłowy. Poniżej przedstawiona została przykładowa struktura organizacyjna powiatowej komendy policji.



Przykładowa struktura Komendy Powiatowej Policji

Źródło: <http://bip.koscierzyna.kpp.policja.gov.pl/dokumenty/zalaczniki/170/170-20037.jpg>

Na poziomie powiatu Komendant Powiatowy Policji realizuje zadania wymienione w ustawie o policji, ale także związane pośrednio lub bezpośrednio z działaniami z zakresu zarządzania kryzysowego. Warto dodać, że zadania związane z zarządzaniem kryzysowym w znacznej mierze odnoszą się do materii szeroko pojętego bezpieczeństwa i reagowania na sytuacje zagrażające bezpieczeństwu mieszkańców a także mienia prywatnego i publicznego, w tym infrastruktury krytycznej. Do podstawowych zadań policji na obszarze powiatu w zakresie zarządzania kryzysowego należy m. n: wspieranie działań w trakcie: zagrożenia powodziowego lub wystąpienia powodzi, pożarów, huraganowych wiatrów i trąb powietrznych, mrozów i opadów śniegu, suszy i upałów, skażenia chemiczno-ekologicznego, wystąpienia zdarzeń radiacyjnych, zagrożenia epidemicznego i epidemii, zakłóceń w dostawach energii cieplnej, katastrofy budowlanej, drogowej i kolejowej⁷¹.

Policja w razie wystąpienia sytuacji o charakterze kryzysowym realizuje czynności zawarte w odpowiednim powiatowym planie zarządzania kryzysowego, który jest dokumentem opracowanym przez starostę. Powiatowy plan jest najważniejszym dokumentem regulującym podstawowe zagrożenia, zadania służb w postaci siatki bezpieczeństwa. Cały wachlarz czynności i przedsięwzięć podejmowanych na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych jest zasadniczo podobny dla wszystkich rodzajów zagrożeń, bez względu na powiat, w którym działa dana komenda powiatowa policji. Jednakże warto zazna-

⁷¹ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 167-72.

czyć, że pewne zadania mogą być w poszczególnych powiatach na podstawie planów zarządzania kryzysowego przypisane innym jednostkom, co wynika m. in. z przyjętej siatki bezpieczeństwa, która jest różnorodna w zależności od specyfiki powiatu. Ponadto policja podejmuje współdziałania poprzez Komendanta Powiatowego Policji, w przypadku występowania określonych zagrożeń.

Organizowanie, koordynowanie oraz kierowanie działaniami mającymi na celu ochronę obywateli poprzez zapewnienie porządku i bezpieczeństwa. Policja współpracuje ściśle z Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej, służbami medycznymi oraz innymi podmiotami uczestniczącymi w usuwaniu skutków sytuacji kryzysowej. Główne zadania i obowiązki policji:

- zapewnienie spokoju w miejscach publicznych i na drogach przeznaczonych do powszechnego korzystania,
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełniania przestępstw i wykroczeń oraz kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych w rejonach gdzie są prowadzone działania ratownicze,
- uczestniczenie w alarmowaniu i ostrzeganiu ludności o zagrożeniach i zasadach zachowania się w sytuacji kryzysowej z wykorzystaniem aparatury nagłośnieniowej,
- wykonywania czynności prawnych dochodzeniowo - śledczych.

Dodatkowymi zadaniami, jakie może realizować są:

- regulację ruchu na drogach, po których ewakuuje się ludność,
- ochronę mienia osób na terenach, z których zostali ewakuowani,
- wspieranie akcji humanitarnych.

Komendant powiatowy Policji realizuje także jako podmiot wiodący zadania związane z zabezpieczeniem strajków, demonstracji i zamieszek. W przypadku takich zdarzeń do zadań policji należy przede wszystkim: Przyjęcie informacji o strajkach, zamieszkach, demonstracjach, skierowanie na miejsca zdarzenia sił będących w służbie w celu zebrania dodatkowych, szczegółowych informacji związanych ze zdarzeniem oraz podjęcia niezbędnych działań.

3.5 Zadania Państwowej Straży Pożarnej

Straż Pożarna pełni w rozbudowanym systemie podmiotów wykonawczych działających na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w powiecie istotną rolę i jest jednym z najważniejszych ogniw całego systemu. Państwowa Straż Pożarna jest zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami⁷². W myśl przepisów ustawy

⁷² Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. 2013, poz. 1340.

o Państwowej Straży Pożarnej do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy:

- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczej w czasie walki z pożarami oraz likwidacji miejscowych zagrożeń,
- wykonywanie pomocniczych czynności ratowniczych,
- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
- szkolenie kadr dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej i ochrony przeciwpożarowej,
- podejmowanie działań organizacyjno-technicznych usprawniających system alarmowania i współdziałania z innymi służbami ratowniczymi⁷³.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa rozszerzyła zadania realizowane przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej o organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczej w czasie klęsk żywiołowych, wykonywanie pomocniczych, specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze, kształcenie kadr dla potrzeb powszechnego systemu ochrony ludności, nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych, prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności. W tym samym akcie prawnym zniknął natomiast zapis o podejmowaniu działań organizacyjno-technicznych usprawniających system alarmowania i współdziałania z innymi służbami ratowniczymi.

Działania Komend Powiatowych Państwowej Straży Pożarnej możemy podzielić zasadniczo na działania ogólne realizowane przez komendy, a także na zadania realizowane przez Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej.

Do najważniejszych zadań realizowanych przez komendy powiatowe państwowej straży pożarnej należy: współdziałanie poszczególnych wydziałów i obowiązek współpracy ich pomiędzy sobą, a także z jednostkami administracji publicznej wykonującymi zadania na rzecz ochrony przeciwpożarowej w zakresie niezbędnym do wykonywania obowiązków służbowych. Poszczególne wydziały realizują zadania wspólne, a w szczególności w zakresie: podejmowania działań związanych z wdrażaniem postępu w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej, sporządzenia planów pracy, analiz, prognoz, ocen oraz sprawozdań z zakresu realizowanych zadań, współdziałania z ogniwami Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP, stowarzyszeniami, branżowymi związkami zawodowymi działającymi w komendzie powiatowej oraz innymi organami i jednostkami organizacyjnymi, realizowania zadań pokontrolnych, załatwianie skarg i wniosków oraz odwołań wnoszonych przez obywateli, instytucje i organy władzy, współdziałania z komendantami gminnymi ochrony przeciw-

⁷³ K. Wójtowicz, *Organizacja i funkcjonowanie Państwowej Straży Pożarnej w Polsce*, Warszawa 2012, s. 14-19.

pożarowej, realizowania zadań z zakresu spraw obronnych i przestrzegania zasad ochrony informacji niejawnych, prowadzenia doradztwa technicznego w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

Ponadto komendy zobligowane są także do stosowania przepisów kancelaryjnych zawartych w Rozporządzeniu Prezesa Rady w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu⁷⁴ oraz rzeczowego wykazu akt dla jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej zgodnie z decyzją Komendanta Głównego PSP w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz rzeczowego wykazu akt dla jednostek organizacyjnych PSP⁷⁵.

Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej realizuje z kolei szereg zadań określonych nie tylko w ustawach o państwowej straży pożarnej, ale także w ustawach o zarządzaniu kryzysowym czy stanie klęski żywiołowej. Komendant Powiatowy wykonuje zadania i kompetencje Państwowej Straży Pożarnej na obszarze powiatu, a w szczególności: jest organem właściwym w postępowaniu administracyjnym, w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Państwowej Straży Pożarnej, jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej, w razie stwierdzenia naruszenia przepisów przeciwpożarowych, uprawniony jest w drodze decyzji administracyjnej do:

- nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie,
- wstrzymania robót (prac), zakazania używania maszyn, urządzeń lub środków transportowych oraz eksploatacji pomieszczeń, obiektów lub ich części, jeżeli stwierdzone uchybienia mogą powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpośrednio niebezpieczeństwo powstania pożaru.

Przynajmniej raz w roku komendant powiatowy państwowej straży pożarnej składa informacje o stanie bezpieczeństwa ochrony przeciwpożarowej oraz o zagrożeniach pożarowych powiatu. Na polecenie starosty informację taką komendant obowiązany jest składać w każdym czasie. Wykonuje polecenia otrzymane od przewodniczącego zarządu powiatu w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzające do usunięcia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej. Komendant ponadto informuje niezwłocznie komendanta wojewódzkiego PSP, jeżeli nie jest w stanie wykonać polecenia, które otrzymał od przewodniczącego zarządu miasta lub powiatu. Do kolejnych zadań komendanta należy zaliczyć także: współpracowanie z radą powiatu w zakresie uchwalania budżetu powiatu, a także współpraca z zarządem powiatu w zakresie wykonywania budżetu powiatu.

Do kolejnych zadań Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej należy także:

⁷⁴ Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu, Dz. U. Nr 160, poz. 1074 z późn. zm.

⁷⁵ Decyzja nr 7/2001 Komendanta Głównego PSP z dnia 02 lutego 2001 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej oraz rzeczowego wykazu akt dla jednostek organizacyjnych PSP.

- przedkładanie staroście do zatwierdzenia programu działania komendy powiatowej,
- przedstawianie radzie powiatu wniosków w sprawie stanowienia aktów prawa miejscowego;
- zajmowanie stanowiska w sprawie przekazywania do użytku obiektów budowlanych,
- uzgadnianie planów operacyjno – ratowniczych działań podejmowanych na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń na terenie jednostek organizacyjnych, eksploatujących instalacje mogące spowodować nadzwyczajne zagrożenie środowiska,
- przeprowadzanie kontroli na zlecenie starosty,
- uczestniczenie w pracach zespołu do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, w którym pełni funkcję zastępcy przewodniczącego,
- uzgadnianie wszelkich sprawy dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w statucie ochotniczej straży pożarnej.

Ponadto Komendant posiada kompetencje w następującym zakresie:

- na obszarze powiatu, jest właściwy do delegowania lub przenoszenia do innej jednostki organizacyjnej PSP,
- uzgadniania określonych przez organizatora imprezy masowej, szczegółowych zasad postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w obiekcie, w którym planuje się przeprowadzenie imprezy,
- opiniowania na wniosek organizatora imprezy masowej o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej.

Podsumowując Komendant Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej wraz z pracownikami i poszczególnymi wydziałami komendy realizuje wiele zadań z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa a także porządku publicznego na obszarze powiatu, co czyni go jednym z wiodących podmiotów wykonawczych w powiatowej administracji bezpieczeństwa.

3.6 Zadania Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego

Zmiana Prawa budowlanego dokonana na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. wprowadziła nowy podział administracji publicznej w Polsce⁷⁶. W wyniku tej ustawy odrębnym pionem administracji publicznej, wykonującym zadania określone w Prawie budowlanym, są utworzone z dniem 1 stycznia 1999 r. organy nadzoru budowlanego: powiatowy i wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego⁷⁷.

Zadania nadzoru budowlanego wykonują zatem następujące organy:

⁷⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998, nr 96, poz. 603.

⁷⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane, Dz. U. 2013, poz. 1409.

- powiatowy inspektor nadzoru budowlanego,
- wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej,
- Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Należy w tym miejscu podkreślić, że organy te działają w ramach zespolonej administracji publicznej. Podkreślić należy, że powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest samodzielnym organem nadzoru budowlanego. Na szczeblu wojewódzkim organem nadzoru budowlanego jest wojewoda, lecz może on działać wyłącznie przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego. Ustawodawca w kolejnych przepisach prawa budowlanego nadaje wręcz wojewódzkiemu inspektorowi nadzoru budowlanego status organu administracji. Rozwiązanie takie można uznać za zgodne z prawem, ponieważ wojewódzki inspektor działa w imieniu wojewody, ale do prowadzenia swojej działalności posiada upoważnienie ustawowe. Organem naczelnym w sprawach nadzoru budowlanego zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej jest również Minister Infrastruktury.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego powstały na mocy prawa z dnia 13 października 1998 roku na podstawie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, w myśl której z dniem 1 stycznia 1999 roku w miastach będących siedzibami władz powiatów tworzy się powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego⁷⁸. Podobnie jak w stosunku do organów administracji architektoniczno-budowlanej, funkcje organu wyższego stopnia i nadzoru w stosunku do organów nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego spełnia Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jako organu nadzoru budowlanego I instancji należy m.in.:

- „wstrzymywanie postanowieniem wykonywania robót budowlanych,
- wydawanie decyzji nakładających obowiązek wykonania określonych czynności w celu doprowadzenia wykonywanych robót do stanu zgodnego z prawem,
- wydawanie decyzji o stwierdzeniu wykonania obowiązku j.w. lub w przypadku nie wykonania - nakazującą zaniechanie dalszych robót bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego,
- wydawanie nakazu rozbiórki obiektów wybudowanych bez pozwolenia na budowę,
- wymierzania w drodze postanowienia inwestorowi kary, w przypadku stwierdzenia podczas obowiązkowej kontroli budowy istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu,

⁷⁸ Art. 40 Ustawy z dnia 13 października 1998 roku Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. 1998, nr 133 , poz. 872 z późn. zm.

- dokonywania kontroli utrzymania obiektu we właściwym stanie technicznym,
- nakazuje w drodze decyzji opróżnienie obiektu budowlanego przeznaczonego na pobyt ludzi bezpośrednio grożącego zawaleniem,
- w razie konieczności niezwłocznego podjęcia działań w celu usunięcia niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia,
- zapewnia na koszt właściciela lub zarządcy obiektu, zastosowanie niezbędnych środków zabezpieczających⁷⁹.

Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego realizuje ponadto dwa główne zadania związane z reagowaniem na sytuacje kryzysowe. Są to zadania związane w przypadku wystąpienia pożaru lub katastrofy budowlanej, czyli sytuacje bezpośrednio wpływające na poziom bezpieczeństwa mieszkańców powiatu.

3.7 Powiatowa Inspekcja Sanitarna

Na mocy obowiązującej ustawy z dnia 14 marca 1985 roku funkcjonuje w Polsce Państwowa Inspekcja Sanitarna. Inspekcja ta jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami:

- higieny środowiska,
- higieny pracy w zakładach pracy,
- higieny radiacyjnej,
- higieny procesów nauczania i wychowania,
- higieny wypoczynku i rekreacji,
- zdrowotnymi żywności, żywienia i przedmiotów użytku,
- higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne⁸⁰.

Zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej przedstawione powyżej wykonują następujące organy: Główny Inspektor Sanitarny; państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie; państwowy powiatowy inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w powiecie, państwowy graniczny inspektor sanitarny dla

⁷⁹ Na podstawie art. 83 ust.1. ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane, Dz. U. 2013, poz. 1409 z późn. zm. do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jako organu I instancji należą zadania i kompetencje, o których mowa w art. 40 ust. 2, art. 41 ust. 4, art. 44 ust. 1, art. 48-51, art. 54, art. 55, art. 57 ust. 4, 7 i 8, art. 59, art. 59a, art. 59c ust. 1, art. 59d ust. 1, art. 59g ust. 1, art. 62 ust. 1 pkt 3 i ust. 3, art. 65, art. 66, art. 67 ust. 1 i 3, art. 68, art. 69, art. 70 ust. 2, art. 71a, art. 74, art. 75 ust. 1 pkt 3 lit. a, art. 76, art. 78 oraz art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 07 lipca 1994 r. Prawo budowlane (jednolity tekst Dz. U. z 2013 r. poz. 1409.

⁸⁰ Ustawa z dnia 14 marca 1985 roku o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. 1985, nr 12, poz. 49 z późn. zm.

obszarów przejść granicznych drogowych, kolejowych, lotniczych, rzecznych i morskich, portów lotniczych i morskich oraz jednostek pływających na obszarze wód terytorialnych.

W przypadku omawiania zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym na poziomie powiatu działania te prowadzi państwowy powiatowy inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w powiecie. Co warte podkreślenia obszar działania państwowego powiatowego inspektora sanitarnego może obejmować kilka powiatów. Ma to związek z uwarunkowaniami ekonomicznymi jak i praktycznymi. Wynika to z faktu, że niektóre powiaty są stosunkowo niewielkie obszarowo, a także słabo zaludnione, co w prostej mierze odbija się na ich możliwościach finansowych. Warto jednak dodać, że w przeważającej liczbie powiatów w Polsce funkcjonuje podległa staroście powiatowa inspekcja sanitarna.

Do podstawowych zadań Powiatowej Inspekcji Sanitarnej w ramach działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa należą zdania związane z zakresem zarządzania kryzysowego, a mianowicie: dziania podczas zagrożenia powodziowego lub wystąpienia powodzi. Czynności te możemy podzielić na kilka faz. Pierwsza z nich dotyczy działań w okresie zagrożenia powodziowego, do których należy:

- powołanie Zespołu Zarządzania Kryzysowego Powiatowej Stacji Sanitarno - Epidemiologicznej w związku z wystąpieniem zagrożenia powodziowego, całodobowe dyżury pod telefonami alarmowymi,
- ocena napływających meldunków o stanach poziomu wód w rzekach, pod kątem zagrożenia powodziowego,
- uaktualnienie adresów firm przeprowadzających dezynfekcję, dezynsekcję i deratyzację,
- przeprowadzenie wizytacji u nosicieli stałych pałeczek duru brzuszego oraz zalecenie, w razie zagrożenia powodzią przeniesienia tych osób na inne tereny,
- określenie potrzeb w zakresie wykonania szczepień ochronnych osób narażonych na zakażenie, ich ilości i źródeł zaopatrzenia;
- wytypowanie zakładów opieki zdrowotnej do przeprowadzania masowych szczepień,
- przeciwepidemicznych, na terenach gmin powiatu zagrożonych powodzią;
- monitorowanie rozwoju sytuacji i składanie bieżących meldunków podległemu Staroście a także Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu⁸¹.

Kolejne działania Inspekcja podejmuje już w samym trakcie powodzi, do głównych zadań należy m.in.:

- przygotowanie grafiku dyżurów wyznaczonych pracowników pracujących w Powiatowej Stacji Sanitarno - Epidemiologicznej,

⁸¹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2017 r. poz. 209.

- analiza informacji o miejscach i rozmiarach zatopień, pod kątem bezpieczeństwa ujęć wody do picia, sklepów, magazynów i hurtowni spożywczych, sklepów, magazynów i hurtowni środków ochrony roślin, czy środków chemicznych itp.,
- nadzór nad ujęciami wody do picia wykorzystywanymi do dystrybucji wody dla mieszkańców terenów zatopionych,
- pobranie próbek wody do picia do badań mikrobiologicznych i chemicznych z sieć wodociągowej, beczkowszów i innych oraz informowanie ludności o jakości wody,
- kontrolowanie jakości zdrowotnej środków spożywczych, w tym pobieranie próbek do badań laboratoryjnych oraz przekazywanie niezbędnych informacji o sposobach postępowania z żywnością podtopioną oraz o skutkach jej spożycia,
- ocena stanu sanitarno – higienicznego obiektów z ludnością ewakuowaną z terenów zatopionych oraz ocena stanu zaopatrzenia tej ludności w wodę do picia, żywność i środki higieniczne,
- prowadzenie stałego monitorowania aktualnej sytuacji epidemiologicznej obszaru powiatu na podstawie zgłoszeń od lekarzy o zachorowaniach lub podejrzeniach o zachorowania na choroby zakaźne i wywiadów epidemiologicznych.

Po zakończeniu bezpośrednich działań związanych z powodzią Powiatowy Inspektor Sanitarny realizuje kolejne zadania. Do kluczowych z punktu widzenia zapewnienia mieszkańcom poczucia bezpieczeństwa można zaliczyć wydawanie komunikatów o przydatności wody do spożycia na podstawie przeprowadzonych badań mikrobiologicznych i chemicznych. a także pobieranie próbek wody do picia do badań mikrobiologicznych i chemicznych ze studni indywidualnych (po przeprowadzeniu przez właścicieli czyszczenia i dezynfekcji) oraz informowanie odbiorców o wynikach badań.

Rozdział 4.

Miejsce i zadania organów w systemie bezpieczeństwa państwa

4.1 Zachowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Na stan bezpieczeństwa wewnętrznego państwa wpływają różne czynniki, z których większość ma związek ze stanem gospodarki danego państwa, funkcjonowaniem instytucji i służb publicznych, w tym głównie odpowiedzialnych za walkę z terroryzmem (również w wymiarze międzynarodowym), przestępczością, skutkami klęsk żywiołowych, awarii technicznych itp.

Poziom bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oceniany jest na podstawie stanu zagrożenia tej kategorii bezpieczeństwa, którego miernikiem jest poczucie bezpieczeństwa wyrażane przez obywateli.

Zagrożenie jest antonimem bezpieczeństwa, które w słowniku języka polskiego określane jest jako *stan niezagrożenia, spokoju, pewności*⁸². O ile jednak bezpieczeństwo określa pewien stan, o tyle zagrożenie, w podstawowym rozumieniu tego słowa, kojarzy się bardziej ze zjawiskiem naruszającym ten stan⁸³.

S. Korycki w opracowaniu *System bezpieczeństwa Polski* dostrzega pewien dualizm w rozumieniu pojęcia *zagrożenie*, które z jednej strony jest odczuciem czysto subiektywnym wynikającym z oceny występujących zjawisk, z drugiej zaś – obiektywnym czynnikiem powodującym stan niepewności i obaw⁸⁴.

Subiektywność w odbiorze świata zewnętrznego jest rezultatem funkcjonowania naszego mózgu, który zawsze podsuwa nam przefiltrowany obraz rzeczywistości⁸⁵. Jednakże nie jesteśmy skazani jedynie na subiektywizm w odbiorze otaczającego nas świata, ponieważ przyswojone wraz z wiedzą i doświadczeniem metody badania rzeczywistości oraz wnioskowania pozwalają nam w miarę obiektywnie postrzegać zachodzące zjawiska⁸⁶.

Z przedstawionej powyżej analizy wynika, iż zagrożenia to zjawiska fizyczne lub społeczne powodujące stan niepewności i obaw, czyli naruszające poczucie bezpieczeństwa. Ponieważ poczucie bezpieczeństwa dotyczy wszystkich dziedzin życia i działalności człowieka, tworząc wielowymiarowy wektor komfortu psychicznego ludzi czujących się bezpiecznie, stąd też i zagrożenia tegoż bezpieczeństwa obejmują całe spektrum zjawisk odbierających ten komfort w poszczególnych dziedzinach życia i działalności bądź ich różnorodnej konfiguracji. Należy zaznaczyć, że przedmiotem prezentowanych w niniejszym rozdziale

⁸² Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1978, s. 147.

⁸³ J. Prońko, *System kierowania reagowaniem kryzysowym w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska, rozprawa doktorska*, AON, Warszawa 2001.

⁸⁴ S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1994, s. 54.

⁸⁵ A. Wróbel, *Mózg czyli świat subiektywny*, „Wiedza i życie” nr 3, 1998.

⁸⁶ J. Prońko, *System kierowania reagowaniem...* op. cit.

poglądów są zagrożenia obejmujące te czynniki, które naruszają porządek konstytucyjny oraz spokój i pewność bytu ludzi, w ujęciu czysto fizycznym, czyli mogą spowodować utratę życia, zdrowia lub posiadanego mienia – stanowiących podstawę tegoż bytu i umożliwiających dalszy rozwój jednostki, jak również społeczności, w której ona funkcjonuje i od której jest zależna.

Zjawisk, które zgodnie z powyższym określeniem, możemy zaliczyć do zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego jest wiele. Dlatego też w niniejszym rozdziale ograniczono się do przedstawienia tych, które uznano za zasadnicze.

Zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa należy postrzegać jako nagłe lub nieprzewidziane zdarzenia zagrażające życiu ludności, mieniu, środowisku lub porządkowi konstytucyjnemu.

Klasyfikując zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, można przyjąć za punkt odniesienia umiejscowienie źródeł tych zagrożeń. W związku z tym podzielić je można na wewnętrzne i zewnętrzne.

Zagrożeniami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, w których dominują czynniki wewnętrzne są⁸⁷:

- zamieszki lub fale strajków o zasięgu regionalnym lub ogólnokrajowym,
- duże klęski żywiołowe,
- katastrofy techniczne,
- kryzysy ekonomiczne,
- zbrojne przewroty polityczne lub powstania nieprzekształcone w wojnę domową,
- kryzysy polityczne zagrażające demokratycznemu porządkowi w państwie,
- zdarzenia godzące w porządek konstytucyjny; 8. terroryzm, przestępczość zorganizowana itd.

Natomiast zagrożeniami, o których decydują czynniki zewnętrzne, są:

- masowe migracje,
- prowokacje zbrojne, starcia lub incydenty graniczne,
- wojna domowa lub wojna między państwami sąsiadującymi,
- konflikt zbrojny między państwami z dalszego otoczenia zagrażający wprost lub pośrednio interesom narodu,
- interwencja zbrojna państwa-mocarstwa,
- interwencja militarna państwa w ramach sojuszu wynikająca ze zobowiązań międzynarodowych, realizowana w ramach przywracania lub wymuszenia pokoju.

Część wyżej wymienionych zagrożeń nie jest typowymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Mogą one jednak przechodzić w stan kryzysu lub swoimi konsekwencjami wywoływać zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli, ich życia, zdrowia lub mienia i bez wątpienia również dla porządku konstytucyjnego.

⁸⁷ Klasyfikację zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego zaczerpnięto z opracowań Departamentu Bezpieczeństwa Powszechnego MSWiA.

Zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa można również podzielić, uwzględniając przyczyny ich powstania. Przyjmując takie założenie, wszystkie zagrożenia można sklasyfikować jako te, które powstały w wyniku działania sił przyrody lub działań człowieka.

W odniesieniu do przedmiotu rozważań istotny wydaje się podział zagrożeń bezpieczeństwa na:

- te o ograniczonym zasięgu, czyli występujące na pewnym ograniczonym obszarze lub odnoszące się do wyodrębnionej dziedziny funkcjonowania państwa i nie powodujące powstania sytuacji kryzysowych poza tym obszarem lub dziedzinami;
- rozprzestrzeniające się, czyli stopniowo przeradzające się z sytuacji kryzysowych o ograniczonym zasięgu w sytuacje ogólnokrajowe,
- o zasięgu ogólnokrajowym, czyli takie, które od samego początku ich zaistnienia obejmują znaczną część kraju lub większą część dziedzin jego funkcjonowania.

Poniżej, zgodnie ze stosowaną do tej pory konwencją, przedstawiono w następującej po sobie kolejności zagrożenia bezpieczeństwa publicznego i powszechnego oraz ochrony porządku konstytucyjnego.

4.2. Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego i ich zapobieganie

Współcześnie źródeł zagrożeń bezpieczeństwa publicznego dopatrywać się można wśród takich czynników, jak⁸⁸: wysoki poziom bezrobocia, rozwarstwienie ekonomiczne w społeczeństwie, wzrost migracji zewnętrznej, osłabienie więzi społecznych, poczucie marginalizacji dużych grup społecznych, brak dostatecznej kontroli dostępu do broni palnej, nie zawsze skuteczna realizacja polityki fiskalnej, częste zmiany i niedoskonałość stanowionego prawa, niska efektywność organów ścigania karnego i wymiaru sprawiedliwości, brak skuteczności w realizacji przygotowanych programów związanych z przeciwdziałaniem patologii społecznej (w tym również walką z przestępczością).

Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego można podzielić na te, które związane są w szczególności z: przestępczością narkotykową, przestępczością kryminalną, przestępczością w obrocie gospodarczym, korupcją, przestępczością zorganizowaną oraz przestępczością graniczną.

Narkomania stała się w ostatnich latach najgroźniejszą patologią społeczną. W niej samej oraz w powiązanej z nią przestępczością zachodziły zmiany jakościowe mające decydujący wpływ na wskaźniki statystyczne.

⁸⁸ M. Zajder, *Przestępczość w okresie transformacji*, [w:] W. Bedanrek (red.), S. Pikulski, *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2000, s. 232 oraz J. Jasiński, *Spojrzenie na przestępczość w europejskich państwach postkomunistycznych*, „Państwo i Prawo” nr 8 (618), 1997, s. 42.

Zaliczyć do nich należy w szczególności:

- zmiany w strukturze spożycia narkotyków charakteryzujące się wzrostem zażywania:
 - środków syntetycznych, pojawianiem się środków zamiennych, środków o bardzo silnym działaniu,
 - mieszanek środków odurzających i środków o działaniu jeszcze nieznanym,
 - środków łatwych w konsumpcji;
- dominację przestępczości zorganizowanej związanej z produkcją i obrotem narkotykami, charakteryzującej się wysoką specjalizacją i profesjonalizmem,
- występowanie różnych przejawów i stopni nasilenia przemocy w transakcjach związanych z obrotem narkotykami (np. użycie broni),
- częste zmiany modus operandi, tras przesyłek i metod ukrywania narkotyków w przemyśle,
- wzrost przestępczości pospolitej związanej z przestępczością narkotykową, np. włamania, fałszerstwa, kradzieże,
- wzrost liczby młodocianych narkomanów oraz sprawców czynów karalnych związanych z narkotykami. W kategorii przestępstw narkotykowych obserwuje się od lat wyraźną tendencję wzrostową w zakresie ujawnionych przypadków przemytu narkotyków. Zazwyczaj znaczące zagrożenie przemytem narkotykowym utrzymuje się głównie w dużych aglomeracjach miejskich oraz na terenach województw przygranicznych. Angażują się w niego lokalne grupy przestępcze z mniejszych miast. Szczególnie niebezpieczne jest to, że w rejonach przygranicznych obserwuje się coraz ściślejszą współpracę transgraniczną narkotykowych grup przestępczych, z których większość wykazuje obecnie skład wielonarodowy. Proceder ten staje się w niektórych przypadkach jedynym źródłem utrzymania sprawców. Poważnym problemem tego rodzaju przestępczości jest nielegalna produkcja środków odurzających. Niekorzystnym zjawiskiem jest również to, że zorganizowane grupy przestępcze rozwijają swoją działalność z użyciem lokalnych sieci dealerskich, co jest związane ze zwiększonym zainteresowaniem rynkiem mniejszych ośrodków miejskich (m.in. z uwagi na mniejsze zainteresowanie policji tą kategorią przestępstw).

Stan zagrożeń przestępczością kryminalną jest w odczuciu społecznym swoistym wyznacznikiem stanu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W sferze przestępczości kryminalnej dominują przestępstwa przeciwko mieniu, z reguły dokonywane bez używania przemocy na osobie⁸⁹.

W tej kategorii przestępstw szczególnie często mają miejsce kradzieże samochodów i włamania do nich oraz kradzieże z włamaniem do obiektów prywat-

⁸⁹ Bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2000, s. 127.

nych. Największe zagrożenie kradzieżami samochodów występuje w aglomeracjach miejskich. Sprawcami tego rodzaju przestępstw są wyspecjalizowane grupy włamywaczy, starannie typujące obiekty i ofiary przestępstw, wykorzystujące jednocześnie najnowszą technikę, często dokonujące kradzieży na zlecenie – zwłaszcza w odniesieniu do rynku dzieł sztuki.

Do podstawowych cech charakteryzujących współczesną przestępczość kryminalną zaliczyć należy bez wątpienia jej umiędzynarodowienie oraz stosowanie terroru kryminalnego. Przejawami przestępczości kryminalnej są zazwyczaj kradzieże z włamaniami zarówno w odniesieniu do mienia społecznego, jak i prywatnego, które sprowadzają się zazwyczaj do zaboru i włamań. Przestępstwom kryminalnym towarzyszą niekorzystne zmiany jakościowe zachodzące w tym obszarze szeroko rozumianej przestępczości. Charakteryzują się one takimi cechami, jak: zorganizowany charakter, transgraniczność, specjalizacja i profesjonalizm sprawców. Zmiany strukturalne przestępczości kryminalnej związane m.in.: z narastaniem agresji i przemocy w zachowaniach przestępczych, coraz powszechniejszym używaniem broni palnej i materiałów wybuchowych oraz nasilaniem się porachunków przestępczych z zabójstwami włącznie, stanowią o wysokim udziale przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu w ogólnej liczbie czynów stwierdzonych. Sporym zainteresowaniem grup przestępczych, a także indywidualnych sprawców cieszy się także produkcja i dystrybucja fałszywych banknotów z wykorzystaniem legalnych drukarni. Skala zagrożeń związanych z terrorem kryminalnym jest uzależniona od istniejącego zaplecza (np. kopalń i innych zakładów) broni i materiałów wybuchowych, którego absolutna kontrola nie jest możliwa. Z terrorem kryminalnym ściśle związany jest nielegalny obrót bronią i materiałami wybuchowymi przy jednoczesnym pozyskiwaniu przez grupy przestępcze osób mających w przeszłości związek z materiałami wybuchowymi. Nasilenie występowania aktów terroru z użyciem materiałów wybuchowych łączy się zazwyczaj z porachunkami grup przestępczych, a także z uprowadzeniami biznesmenów i ich dzieci.

Współczesna przestępczość gospodarcza dotyka niemal wszystkich sfer życia. Warte podkreślenia jest to, że odnotowuje się przeobrażenia w zakresie tego rodzaju przestępczości na płaszczyźnie ilościowej, strukturalnej i fenomenologicznej. Do głównych obszarów zagrożeń przestępczością gospodarczą zaliczyć można:

- sektor bankowy, w którym odnotowuje się wyłudzenia pieniędzy przy użyciu sfałszowanych czeków, zaświadczeń o zatrudnieniu i innych dokumentów oraz manipulacje kartami płatniczymi, a także wyłudzenia kredytów,
- sektor ubezpieczeniowy, w którym występowały wyłudzenia odszkodowań komunikacyjnych, majątkowych i gospodarczych, często o charakterze zorganizowanym,

- sferę usług materialnych, w której odnotowuje się w szczególności nieprawidłowości w budownictwie i gospodarce komunalnej (np. fakturowanie fikcyjnych robót, fałszowanie dokumentów dotyczących zamówień publicznych, oszustwa przy wynajmie i sprzedaży mieszkań, a także w przekształceniach własnościowych),
- rolnictwo i gospodarkę żywnościową, w której działalność przestępcza polega m.in. na wyłudzeniu dopłat do preferencyjnych kredytów skupowanych produktów rolnych oraz do kredytów na zakup nawozów sztucznych,
- sferę usług niematerialnych, w której stwierdza się wyłudzenia odszkodowań przez biura turystyczne i ich klientów,
- działalność leasingową, która dotyczy wyłudzeń na szkodę firm ze strony zorganizowanych grup przestępczych wymuszających groźbą lub szantażem podpisanie umów,
- gospodarkę energetyczną, obrót paliwami i surowcami, w której dominują oszustwa przy sprzedaży węgla i paliw płynnych,
- obrót towarowy, gdzie główną rolę odgrywają wyłudzenia towarów kupowanych przy odroczonym terminie płatności na podstawie sfałszowanych dokumentów tożsamości lub w imieniu nieistniejącego albo specjalnie utworzonego dla dokonania wyłudzenia podmiotu gospodarczego,
- sferę własności intelektualnej, w której nieprawidłowości przybierają postać nielegalnej produkcji i dystrybucji kaset oraz płyt fonograficznych lub ich nieuprawnionego odtwarzania, piractwa przemysłowego, piractwa video (polegającego na nielegalnym kopiowaniu kaset video, płyt CD oraz nielegalnym rozpowszechnianiu filmów), piractwa komputerowego (polegającego na nielegalnym kopiowaniu, wykorzystywaniu programów bez posiadanych licencji, wprowadzaniu bez uprawnień zmian do oryginalnego oprogramowania, przerabianiu procesorów oraz dystrybucji nielegalnych programów).

Z szeroko pojętą przestępczością gospodarczą wiąże się produkcja ukryta polegająca na wytwarzaniu wyrobów lub świadczeniu usług, które nie są zabronione przez prawo, ale są świadomie ukrywane przed organami administracji państwowej w celu unikania płacenia podatków, ceł i składek na ubezpieczenia społeczne. Bardzo ważnym elementem *szarej strefy gospodarki* jest nielegalne zatrudnienie. Do najczęściej wykonywanych prac nierejestrowanych należą usługi budowlane i instalacyjne, remonty i naprawy budowlano-instalacyjne oraz handel. Do podstawowych determinantów niezadowolającej skuteczności aparatu administracji skarbowej w zwalczaniu szarej strefy gospodarczej zaliczyć należy głównie – chociaż nie wyłącznie – nieskuteczność w stosowaniu prawa oraz luki w prawie stwarzające możliwości rozwoju sza-

rej strefy. Na tym tle autonomicznymi zagrożeniami w zakresie przestępczości gospodarczej są:⁹⁰

- ciągła aktualność tradycyjnych przedmiotów przestępstw, zwłaszcza produkcja, dystrybucja i przemyt fałszywych znaków pieniężnych, znaków akcyzy i papierów wartościowych, przemyt papierosów, alkoholu i wyrobów przemysłowych, wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku VAT, wyłudzenia bankowe, manipulacje giełdowe; wykorzystywanie do przestępczej działalności na terytorium państwa, również do *prania pieniędzy*, specjalnie utworzonych podmiotów zarejestrowanych w tzw. rajach podatkowych,
- angażowanie się do usług konsultingowych, pośrednictwa kredytowego, a także pośrednictwa w obrocie wierzytelnościami na rzecz dużych podmiotów sektora państwowego, podmiotów o podejrzanym pochodzeniu (co obserwowane bywa także w obszarach gospodarki strategicznych dla interesów państwa, jak zakłady przemysłu zbrojeniowego lub podmioty uczestniczące w obrocie specjalnym),
- aktywność inwestycyjna rodzimych lub zagranicznych ośrodków kapitałowych o nieokreślonym pochodzeniu, angażujących znaczne kwoty o trudnym do ustalenia źródle, co w niektórych wypadkach może wskazywać na legalizowanie lub lokowanie środków finansowych pochodzących z przestępstw, np. narkotykowych,
- wykorzystywanie dla celów przestępnych wszelkich luk w obowiązujących przepisach celnych i podatkowych,
- podejmowanie przez zakłady przemysłu zbrojeniowego lub podmioty uczestniczące w obrocie specjalnym kontaktów handlowych z mało wiarygodnymi partnerami lub niekoncesjonowanymi pośrednikami, co stwarza zagrożenia związane z realizacją nielegalnych transakcji handlowych sprzętem specjalnym oraz towarami i technologiami podwójnego zastosowania oraz z eksportem do krajów objętych embargiem.

Na różnych szczeblach decyzyjnych administracji centralnej i samorządowej mogą wystąpić nieprawidłowości:

- w wydatkowaniu finansów publicznych będące wynikiem zaciągania nadmiernych zobowiązań, niezgodnego z prawem dokonywania przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami budżetu, naruszania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, wykorzystywania przyznanych środków budżetowych niezgodnie z przeznaczeniem,
- niewłaściwego wydatkowania środków pomocy zagranicznej,
- nieprawidłowego nadzoru nad przydzielaniem i właściwym wykorzystaniem przyznanych kwot przez dysponentów środków budżetowych.

⁹⁰ Raport o stanie bezpieczeństwa państwa, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2000, s. 127-128.

Kolejnym zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego jest korupcja, która dotyczy zwłaszcza segmentów życia społecznego i gospodarczego. Do szczególnie narażonych na łapownictwo, nadużycia funkcji czy płatną protekcję zaliczyć należy przede wszystkim:

- system ubezpieczeniowy,
- system bankowy,
- państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe,
- administrację rządową i samorządową,
- organy kontrolne (sądowe i egzekucyjne) oraz sferę zamówień publicznych.

W systemie ubezpieczeniowym korupcja polega przede wszystkim na przyjmowaniu korzyści majątkowych za fałszowanie i antydatowanie polis ubezpieczeniowych oraz wystawianiu polis na fikcyjne pojazdy zgłaszane później jako skradzione (obecnie funkcjonujący system ewidencji elektronicznej utrudnia i eliminuje część tych możliwości). Natomiast w systemie bankowym korupcja związana jest z procesem podejmowania przez pracowników bankowych decyzji o udzielaniu kredytów niezgodnie z zasadami określonymi przez prawo bankowe i regulaminy wewnętrzne, a także niewszczynaniem postępowań egzekucyjnych. Korupcja w państwowych przedsiębiorstwach przemysłowych odnosi się głównie do branży energetycznej, cementowo-wapiennej i żywnościowej. W odniesieniu do administracji rządowej i samorządowej oraz organów kontrolnych (sądowych i egzekucyjnych) uznawana za szczególnie zagrożoną w związku z wydawaniem różnego rodzaju aktów administracyjnych oraz zachowaniami korupcyjnymi występującymi najczęściej przy wydawaniu indywidualnych decyzji podatkowych, celnych itp. W obszarze zamówień publicznych korupcja dotyczy osób odpowiedzialnych za przestrzeganie procedur związanych z organizacją przetargów.

Wymienione sfery nie stanowią pełnego katalogu zagrożeń, ale wskazują jedynie na powszechność działań korupcyjnych – od sfer typowo gospodarczych do administracyjnych i politycznych. Najczęściej łapownictwo, płatna protekcja czy nadużycie funkcji towarzyszy przestępczości gospodarczej. W wielu sytuacjach zachowania tego typu są początkowym lub finalnym etapem działalności przestępczej umożliwiającym sprawcom uzyskanie nielegalnych dochodów albo uniknięcie odpowiedzialności czy utraty zysków. Coraz częściej mechanizmy korupcyjne przybierają postać zorganizowanych działań przestępczych. Do czynników sprzyjających korupcji zaliczyć zazwyczaj można m.in.: duży zakres uznaniowości przy wydawaniu decyzji administracyjnych czy poziom reglamentacji w sferze gospodarowania, małą skuteczność mechanizmów kontrolnych, niewłaściwy dobór kadry urzędniczej oraz niski poziom płac w sektorze państwowym, w tym w organach administracyjnych, kontroli i ścigania. Analiza tego rodzaju przestępczości pozwala na wskazanie głównych tendencji w zakresie przestępczości zorganizowanej, którymi są:

- wzajemne przenikanie się różnych kategorii przestępstw w ramach jednej grupy przestępczej,
- doskonalenie metod działania w różnych sferach gospodarki i życia społecznego,
- kumulacja nielegalnego kapitału i pranie brudnych pieniędzy z wykorzystaniem systemu finansowego (w tym sektora bankowego, ubezpieczeniowego i rynku papierów wartościowych),
- wzrost poziomu agresji w działaniach zorganizowanych grup przestępczych,
- wchodzenie w porozumienia przestępcze z przedstawicielami organów administracji państwowej i samorządowej coraz wyższego szczebla oraz korumpowanie urzędników państwowych.

Wzajemne przenikanie się różnych kategorii przestępstw w ramach jednej grupy przestępczej sprowadza się do tego, że przedmiot jej zainteresowania zależy od sytuacji rynkowej, kontaktów i możliwości osobowych, finansowych, marketingowych, wyposażenia w środki techniczne itp. Przystępczość zorganizowana staje się tym samym pomostem między przestępczością pospolitą i gospodarczą.

Z kolei doskonalenie metod działania w różnych sferach gospodarki i życia społecznego powoduje powstawanie nowych mechanizmów przestępczych wykorzystujących wielokrotnie luki w prawie i niedoskonałości systemu kontroli. Ujawnia się duże przedsięwzięcia przestępcze wymierzone w skarb państwa polegające na wyłudzeniach nienależnego zwrotu podatku, wyłudzenia kredytów leasingowych na dużą skalę, nielegalny obrót paliwami i towarami elektronicznymi, przemyt papierosów, alkoholu, kradzionych samochodów. Typowym zjawiskiem dla kumulacji nielegalnego kapitału i prania brudnych pieniędzy jest proceder transferpricingu (zaniżanie lub zawyżanie cen towarów będących przedmiotem wymiany handlowej między podmiotami powiązanyymi) oraz przerzucania dochodów do podmiotów kupowanych lub tworzonych w tzw. rajach podatkowych, a także wykorzystywanie fikcyjnych podmiotów gospodarczych.

Niepokojące wydaje się to, że działaniom zorganizowanych grup przestępczych towarzyszy duży poziom agresji (egzekucje, porwania osób, tortury, akty terroru kryminalnego) oraz *umiędzynaradawianie się* grup przestępczych i zwiększanie terenów kontrolowanych przez poszczególne grupy przestępcze. Dzieje się tak przy jednoczesnym wzroście zainteresowania grup najnowszymi rozwiązaniami w zakresie informatyzacji i komunikacji, a także wchodzeniu w porozumienia przestępcze z przedstawicielami organów administracji coraz wyższego szczebla. Do najgroźniejszych tego typu zagrożeń należy głównie zaliczyć⁹¹:

⁹¹ Raport o stanie bezpieczeństwa państwa, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2000, s. 127.

- dynamicznie rozwijający się obrót tzw. twardymi narkotykami – uprzednio pojawiające się na polskim terytorium w tranzycie, obecnie są już przedmiotem rosnących dostaw z przeznaczeniem na polski rynek, głównie kokainy pochodzącej z krajów Ameryki Południowej – rośnie udział obywateli polskich w organizacji tego procederu,
- rozwój rodzimej produkcji narkotyków syntetycznych według coraz prostszych i wydajniejszych technologii,
- plasowanie się struktur przestępczych w niewielkich ośrodkach miejskich, w których mogą osiągnąć faktyczną kontrolę nad życiem społecznym i gospodarczym lokalnych społeczności oraz silne ich umocowanie w strefach nadgranicznych i w rejonie samych przejść, czemu towarzyszą powiązania o charakterze korupcyjnym lub wręcz mafijnym,
- ekspansja środowisk przestępczych z zagranicy.

Najpoważniejszym problemem przestępczości granicznej jest nielegalna migracja. Jej podłożem są głównie konflikty narodowościowe, etniczne i religijne oraz niestabilna sytuacja polityczna, gospodarcza i niski poziom ekonomiczny. Zasadniczymi problemami mającymi związek z nielegalną migracją jest: przekraczanie granicy wbrew przepisom prawa (na podstawie cudzych lub sfałszowanych dokumentów paszportowych lub wiz, w skrytkach środków transportu), przemyt towarów oraz fałszowanie odcisków stempli kontrolerskich w celu legalizacji pobytu. Niepokojące wydaje się to, iż w ostatnich latach odnotowuje się zagrożenie nielegalną migracją w formach zorganizowanych. Organizacją przerzutów nielegalnych emigrantów zajmują się profesjonalne grupy przestępcze mające powiązania międzynarodowe. Grupy te są wyposażone w najnowocześniejszy sprzęt i broń palną, a także są wysoce wyspecjalizowane, hermetyczne i często połączone więzami rodzinnymi. Występuje także tendencja do podporządkowania sobie poszczególnych rejonów przyległych do granicy oraz przejść granicznych.

Motoryzacja stanowi jeden z bardzo ważnych elementów życia gospodarczego i społecznego. Jej ciągły rozwój, obok niepodważalnych korzyści, niesie ze sobą jednak także zagrożenia i zjawiska ujemne. Najpoważniejsze z nich występują w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego⁹², chodzi tu przede wszystkim o wypadki drogowe. Do czynników charakteryzujących ruch drogowy, leżących u podstaw jego zagrożeń zaliczyć można:

- brak jasnych rozwiązań w zakresie finansowania przedsięwzięć na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- brak efektywnego współdziałania wszystkich podmiotów i instytucji odpowiedzialnych za szeroko rozumiane bezpieczeństwo ruchu drogowego

⁹² D. Podleś, *Zagrożenia w ruchu drogowym*, [w:] W. Bednarek (red.), S. Pikulski, *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2000, s. 173 i nast.

oraz brak jednego, interdyscyplinarnego programu poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu,

- brak poszanowania norm prawnych, czego przejawem jest nagminne lekceważenie przez uczestników ruchu znaków i sygnałów drogowych oraz brak subiektywnego zagrożenia wypadkami drogowymi.

Zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego jest pojęciem złożonym, obejmującym szeroką problematykę społeczno-polityczną oraz zagadnienia z zakresu polityki karnej, prawa karnego i kryminalistyki⁹³. W podejściu do problematyki działań zapobiegających przestępczości i zjawiskom patologii społecznej niezbędne jest uświadomienie sobie faktu, że policja nie jest w stanie samodzielnie utrzymywać porządku i zapewniać poczucia bezpieczeństwa bez udziału innych instytucji i społeczności lokalnych. Ograniczone możliwości samodzielnego rozwiązywania problemów przez instytucje realizujące zadania na rzecz bezpieczeństwa publicznego są pochodną złożonego charakteru tego zjawiska. Ta złożoność jest związana z występowaniem co najmniej kilku istotnych czynników, które należy wziąć pod uwagę w działaniach zapobiegawczych. Niekwestionowane znaczenie ma koncentrujący na sobie uwagę policji element – sprawca przestępstwa. Równie doniosłą funkcję – pomijaną w praktyce – pełnią inne elementy: ofiara przestępstwa oraz sytuacja sprzyjająca popełnieniu przestępstwa⁹⁴. Sprawca, ofiara oraz sytuacja – wyznaczając obszar swobodnego *trójkąta przestępstwa* stanowiącego podstawę rozwiązywania problemów z zakresu porządku i bezpieczeństwa – muszą być brane pod uwagę w działaniach zapobiegawczych, a sprowadzają się one do⁹⁵:

- ograniczania przyczyn przestępczości w toku procesu socjalizacji (związane z wyzwaniem aktywności społeczności lokalnych, np. grupy sąsiedzkiej pomocy),
- rozpoznawania zagrożeń, prognoz i przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa oraz wpływu na potencjalnych sprawców i sytuacje kryminogenne (oddziaływanie za pomocą mediów, wpływ na rozwiązania architektoniczne, stosowanie technicznych systemów zabezpieczeń, monitoring itp.).

Sytuacja popełnienia przestępstwa obejmuje swoim zakresem również ukształtowanie środowiska fizycznego – fizyczne otoczenie człowieka, dostępność do budynków i urzędzeń lokalnych, możliwość obserwacji i podejmowania interwencji, częstych kontaktów między mieszkańcami umożliwiającymi nieformalną kontrolę społeczną. w sytuacji, gdy przestępstwo zostało już popełnione, niedopuszczenia do powrotu do przestępstwa ujętych już sprawców.

⁹³ B. Hołyst, *Kryminologia*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 941 i nast.

⁹⁴ J. Prońko, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, AON, Warszawa 2000, s. 49-52.

⁹⁵ J. Fiebig, *Miejsce policji w zapobieganiu przestępczości*, referat wygłoszony na konferencji: Bezpieczeństwo człowieka w środowisku lokalnym – diagnozy i rozwiązania, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Olsztyn, 24-25.05.1999 r.

4.3. Zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego oraz ich zapobieganie

Źródłem zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego może być⁹⁶:

- przyroda,
- infrastruktura techniczna będąca dziełem udzkiej cywilizacji, ułatwiająca człowiekowi życie:
 - budynki,
 - sieć komunikacyjna,
 - drogi przesyłu mediów,
 - zakłady pracy i inne;
- ludzie.

Od wieków człowiek kształtował swoje środowisko nie tylko w zakresie tworzenia infrastruktury technicznej, ale również przyrody, tworząc coraz lepsze warunki własnego bytu oraz rozwoju społecznego i ekonomicznego. Istniejąca od początku naszej cywilizacji silna zależność między człowiekiem i stworzoną przez niego, w szerokim tego słowa znaczeniu, kulturą a otaczającą go przyrodą oraz ogromny rozwój nauki powodują, iż niezmiernie trudno jest dzisiaj w sposób precyzyjny i niepodlegający dyskusji powiedzieć, czy dane zjawisko zostało spowodowane tylko i wyłącznie siłami natury, czy też działalnością człowieka. Dzieje się tak dlatego, że zjawiska atmosferyczne same w sobie nie muszą stanowić zagrożenia, ale mogą powodować groźną dla życia ludzi awarię techniczną. Podobnie awaria techniczna może uwolnić siły natury (np.: wodę) i spowodować skutki typowe dla ich działania. Pożar może być spowodowany podpaleniem, awarią techniczną lub uderzeniem pioruna. Zalanie terenu może nastąpić w wyniku długotrwałych opadów atmosferycznych lub uszkodzenia tamy na pobliskim zbiorniku spowodowanego błędem budowlanym, aktem terroru, działaniami wojennymi bądź też pomyłką ludzi obsługujących zapórę. Podziału zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego można również dokonywać ze względu na destrukcyjne oddziaływanie konkretnego komponentu otoczenia podmiotu badań (człowieka, społeczności lokalnej). Przyjmując takie kryterium podziału, czynnikami powodującymi zagrożenia dla członków społeczności lokalnej będą:

- siły natury,
- awarie techniczne,
- konflikty społeczne.

Przy tak przyjętym podziale zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego bezpośrednim skutkiem oddziaływania sił natury będą klęski żywiołowe, epidemie chorób zakaźnych ludzi i zwierząt oraz awarie techniczne. W przypadku awarii technicznych będą to katastrofy techniczne oraz epidemie chorób zakaźnych ludzi; zaś w razie konfliktów społecznych – przestępczość itp.

⁹⁶ J. Prońko, *System kierowania reagowaniem kryzysowym w sytuacjach ...* op.. cit.

Kłęski żywiołowe stanowią dziś poważne zagrożenie dla człowieka i otaczającego go środowiska. Różnorodność charakteru oraz skala występowania tych zagrożeń stawia instytucje odpowiedzialne za zarządzanie w sytuacjach kryzysowych przed problemem stworzenia systemu norm regulujących kompetencje i zakres działania właściwych podmiotów. Charakteryzując oddziaływanie sił przyrody, możemy wyróżnić takie zagrożenia, jak:

- powódzie,
- silne wiatry i huragany,
- długotrwałe susze,
- osuwiska ziemne, zapadliska ziemne,
- zamiecie i zawieje śnieżne, w tym długotrwałe opady śniegu, zatopy lodowe,
- ekstremalne temperatury, zlodowacenia akwenów wodnych powodujące niedotlenienie,
- masowe występowanie szkodników,
- epidemie, choroby zakaźne ludzi i zwierząt,
- podniesienie poziomu wód gruntowych,
- uderzenia meteorytów,
- trzęsienia ziemi i inne.

Drugim ważnym czynnikiem klasyfikującym zagrożenia jest działanie samego człowieka. Rozwój techniki, nowe technologie oraz zmiana środowiska wywołana działaniem człowieka wpłynęła na pojawienie się nieznanych wcześniej zagrożeń, można wśród nich wyróżnić⁹⁷:

- wystąpienie substancji trujących i promieniotwórczych w wyniku awarii w zakładach produkujących, magazynujących, przetwarzających, stosujących je w procesie produkcyjnym oraz w czasie awarii środków transportu na szlakach komunikacyjnych, a także podczas pożarów,
- katastrofy komunikacyjne: lądowe (drogowe, kolejowe, na przeprawach przez rzeki i inne akweny wodne), lotnicze (na terenie portów lotniczych, w obrębie korytarzy lotniczych), wodne (na rzekach i jeziorach, w portach, w strefie przybrzeżnej, na akwenach),
- awarie budowlane: budynków, infrastruktury komunikacyjnej (mosty, wiadukty, tunele, estakady), innych obiektów budowlanych (maszty, kominy),
- awarie infrastruktury technicznej: wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej, energetycznej, ciepłowniczej, łączny telekomunikacyjnych, naftociągów, gazociągów,
- pożary:
 - lasów i upraw,
 - budynków i zabudowań mieszkalnych,

⁹⁷ Przedstawioną klasyfikację zaczerpnięto z materiałów Departamentu Bezpieczeństwa Po-wszechnego MSWiA.

- obiektów przemysłowych, magazynowych i składowisk, obiektów użyteczności publicznej, środków transportu;
- wybuchy:
 - par i gazów,
 - materiałów pirotechnicznych i wybuchowych na terenie: zakładów produkcyjnych, w miejscu magazynowania, w obszarze urządzeń przesyłowych.

Klęską żywiołową nazywamy katastrofę w przyrodzie powodującą szkody i zniszczenia na terenach zamieszkałych i użytkowanych przez ludzi (np. wichury, powodzie, trzęsienia ziemi). Klęski żywiołowe są najczęściej trudne do przewidzenia, co uniemożliwia ludziom przygotowanie się i ograniczenie szkód. Siła i gwałtowność zjawisk przyrodniczych powodujących klęski żywiołowe jest znacznie większa niż możliwości przeciwstawienia się im, stąd często w trakcie ich występowania ginie wielu ludzi, powstają też ogromne straty materialne⁹⁸.

Z kolei katastrofa lub awaria techniczna to zdarzenie, które jest wynikiem niekontrolowanych wydarzeń powstałych w trakcie działalności przemysłowej, prowadzących do poważnego niebezpieczeństwa dla człowieka, występujących bezpośrednio lub z opóźnieniem, wewnątrz albo poza przedsiębiorstwem i (lub) dla środowiska naturalnego i związanych z jedną czy kilkoma niebezpiecznymi substancjami⁹⁹. Natomiast epidemia związana jest z pojawieniem się w środowisku ludzkim na określonym obszarze i w określonym czasie zachorowań na daną chorobę w liczbie przypadków znacznie większej niż w latach poprzednich i wyraźnie odbiegającej od liczby, której można było oczekiwać na podstawie obserwacji tego okresu. Dość częstą, choć niestałą, cechą epidemii bywa jej nagły początek, gwałtowny wzrost liczby zachorowań i szybkie szerzenie się. Zdarzają się jednak epidemie narastające stopniowo i powoli. Do niedawna termin *epidemia* odnosił się wyłącznie do chorób zakaźnych, których przypadki były powiązane ze sobą przyczynowo. Obecnie – zgodnie ze współczesnymi kierunkami rozwoju epidemiologii – pojęcie epidemii rozszerza się na choroby niezakaźne, np. nowotworowe, układu krążenia, wrodzone, różnego rodzaju zatrucia, a nawet masowo występujące urazy, narkomania, samobójstwa itp.

Silny związek ludzi ze środowiskiem przyrodniczym powoduje, iż wszelkie zmiany naturalnego środowiska człowieka mają ogromny wpływ nie tylko na jakość życia, ale przede wszystkim na możliwość jego istnienia, w tym na bezpieczeństwo powszechne. Naruszenie naturalnych warunków biologicznych

⁹⁸ Multimedialna Encyklopedia Powszechna, Oficyna Wydawnicza FOGRA, Kraków 1998.

⁹⁹ J. Konieczny, *Bezpieczeństwo publiczne w nagłych i nadzwyczajnych zagrożeniach środowiska*, PANOPTIKOS, Poznań 1995, s. 107; (definicja zaczerpnięta z Dyrektywy Rady nr 82/501/EWG) oraz Mała encyklopedia medycyny, PWN, Warszawa 1979, s. 291 oraz J. Prońko, B. Wiśniewski, *Kierowanie reagowaniem kryzysowym w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, Informator nr S (1)/2002 – wydanie specjalne, Biuro Spraw Obronnych MSWiA, Warszawa 2002.

prowadzi zazwyczaj do tworzenia się sfer abiotycznych, które mogą powstawać w sposób gwałtowny i stopniowy.

Wspólnymi cechami zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego są:

- gwałtowny proces narastania zagrożenia lub nagłe jego pojawienie się,
- duży stopień bezsilności wobec niszczycielskiej siły tych zjawisk,
- duży stopień zagrożenia życia, zdrowia lub mienia ludzi objętych ich działaniem.

Potencjalnie największe zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli, jak też stanu środowiska przyrodniczego powodują awarie i katastrofy chemiczne. Zagrożenie wywołane w tym obszarze podzielić można ze względu na miejsce awarii na zagrożenie występujące w zakładach pracy oraz w transporcie (kolejowym, drogowym, rurociągowym). Zagrożenia występujące w zakładach pracy wynikają ze stosowania w procesach technologicznych niebezpiecznych związków i substancji chemicznych, jak również z możliwości powinowactwa chemicznego i występowania niepożądanych reakcji. Czynnikiem stwarzającym największe zagrożenie spowodowane przez substancje chemiczne jest ich transport. Niejednokrotnie transport materiałów niebezpiecznych odbywa się w gęsto zaludnionych terenach, a już paradoksem jest przewóz tych materiałów przez dworce pasażerskie. Najgroźniejsze w skutkach mogą okazać się wypadki z toksycznymi substancjami w postaci gazowej w obszarach zurbanizowanych oraz przypadki, gdy medium dostaje się do rzek stanowiących ujęcie wody pitnej. Bez wątplenia obszarem najbardziej zagrożonym awariami i katastrofami technicznymi są rejony wysoce uprzemysłowione i zaniedbane pod względem szeroko rozumianego nadzoru technicznego.

Powodzie są naturalnymi zjawiskami przyrodniczymi charakteryzującymi się dużym działaniem destrukcyjnym w środowisku naturalnym. Trwają długo na znacznym obszarze i wymagają znaczących sił i środków do prowadzenia akcji oraz przywrócenia środowiska do stanu pierwotnego. Powodzie występują cyklicznie, podobnie jak większość zjawisk meteorologiczno-hydrologicznych. Okresowo przybierają one katastrofalne rozmiary. Najczęściej występują powodzie :

- opadowe (letnie) – powodowane nawałnymi lub rozległymi opadami deszczu,
- roztopowe,
- zimowe – przyczyną ich są zjawiska lodowe na rzekach,
- sztormowe – powstające w zatokach, zalewach i ujściowych odcinkach rzek na skutek spiętrzeń wody powodowanych sztormem.

Doświadczenia zebrane w rezultacie powodzi wskazują, że skutki powodzi potęgowane są przez¹⁰⁰:

¹⁰⁰ Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, oprac. zbiorowe, Warszawa 2000.

- niedostateczne naturalne zdolności retencyjne terenów położonych w zlewni górnej części rzek oraz ich górskich dopływów,
- nieodpowiednią zdolność zatrzymywania fali powodziowej przez zbiorniki położone w poszczególnych biegach rzek,
- zły stan techniczny wałów przeciwpowodziowych,
- niewłaściwy sposób zagospodarowania i użytkowania terenów zagrożonych powodziami,
- błędy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Źródłem zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego mogą być również budowle hydrotechniczne spiętrzające wodę, których funkcjonowanie niesie za sobą bardzo duże zagrożenia dla obszarów położonych poniżej zapory. Zagrożenie tego rodzaju wynika z możliwości zerwania (pęknięcia) zapory, jak i przelania się wody przez koronę zapory na skutek gwałtownej fali powodziowej. Nie ulega wątpliwości, że w celu zmniejszenia zagrożenia powodziowego konieczne jest: monitorowanie zagrożeń, budowa wałów oraz zbiorników retencyjnych i polderów, udroźnienie koryt i dolin rzecznych, a także, co wydaje się niezwykle istotne, właściwe zagospodarowanie przestrzenne obszarów zagrożonych powodzią pozwalające na minimalizację ewentualnych strat¹⁰¹.

Pożary stanowią jedną z najgroźniejszych klęsk żywiołowych bądź poważne zdarzenie losowe. Powodują one znaczne straty materialne. Najbardziej zagrożone pożarami są obszary leśne i obiekty przemysłowe¹⁰². Nie mniejszym zagrożeniem bezpieczeństwa powszechnego są zamiecie i zawieje. Mają one miejsce wówczas, gdy pokrywa śnieżna przyrasta z szybkością 30 cm na dobę, a opadom śniegu towarzyszy silny wiatr. W ostatnich latach szczególnie często mieliśmy do czynienia z ekstremalnymi zjawiskami atmosferycznymi oraz anomaliami pogodowymi. Na ogół gwałtownym zmianom pogody towarzyszą huraganowe wiatry o średniej prędkości przekraczającej 120 km/h. Są to zjawiska pojawiające się niespodziewanie, niezwykle trudne do przewidzenia. Mogą być one przyczyną poważnych uszkodzeń zabudowań i infrastruktury technicznej, a nawet utraty życia i zdrowia ludzi.

Równie poważnymi zagrożeniami bezpieczeństwa powszechnego są awarie techniczne związane z nieprzewidzianymi uszkodzeniami lub zniszczeniami obiektów budowlanych lub obiektów przemysłowych. Awariami technicznymi szczególnie zagrożone są aglomeracje miejskie. Ich skutkiem mogą okazać się rozległe uszkodzenia sieci ciepłowniczych, wodociągowych, energetycznych i telekomunikacyjnych. Awarie przemysłowe są wyjątkowo dotkliwe, ponieważ

¹⁰¹ K. Burzyński, M. Klejzik-Głowińska *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu polityki wodnej państwa do roku 2030* Opracowanie Gdańsk 2010 r.

¹⁰² J. Falecki, *Udział Sił Zbrojnych RP w kryzysach pozamilitarnych na terenie RP*, [w:] materiały z I konferencji Zarządzanie kryzysowe organizowanej przez Wyższą Szkołę Morską w Szczecinie i Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie w dn. 27.06.2003 r., s. 116-117.

w ich konsekwencji dochodzi zazwyczaj do dużych strat sanitarnych i materialnych. Awarie te mogą z kolei powodować zagrożenia pożarowe, chemiczne, biologiczne i radioaktywne. Są one zazwyczaj efektem katastrof transportowych (kolejowych, drogowych, powietrznych lub morskich), eksplozji zbiorników i cystern itp. Mogą być także ubocznym skutkiem klęsk żywiołowych oraz wynikiem błędów i braku odpowiedniego poziomu dyscypliny pracy ludzi. W wyniku tych katastrof dochodzi najczęściej do zanieczyszczenia powietrza, wód i gleby¹⁰³. Zanieczyszczenie powietrza jest szczególnie niebezpieczne ze względu na łatwość rozprzestrzeniania się substancji niebezpiecznych uwolnionych do atmosfery. Istotną cechą tej tego zagrożenia jest to, że powstałe w ten sposób substancje toksyczne zagrażające życiu ludzi rozprzestrzeniać się mogą w relacjach międzyregionalnych, międzynarodowych, a nawet międzykontynentalnych. Nie mniej istotnym problemem może się okazać zanieczyszczenie wód będące konsekwencją przedostania się do wody substancji niebezpiecznych dla człowieka w wyniku klęski żywiołowej (np. zalanie zakładów przechowujących lub wykorzystujących w procesie technologicznych niebezpieczne substancje chemiczne) czy też w rezultacie katastrofy technicznej. Stężenie zanieczyszczeń powodować może niemożność szybkiego przywrócenia przydatności wody wykorzystywanej zarówno do zaspokojenia potrzeb bytowych człowieka, jak i do procesów produkcyjnych zakładów pracy. Zanieczyszczenie gleby jest najdłużej odczuwalnym skutkiem wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego.

Dzieje się tak dlatego, że chemiczne zanieczyszczenie gleby nie ulega na ogół dyspersji¹⁰⁴ i zalega w skażonym miejscu przez stosunkowo długi czas. Konsekwencją tego jest z kolei zmiana układu chemicznego gleby, która wpływa na roślinność, prowadzi do zmniejszenia plonów i pogorszenia ich jakości, powoduje niszczenie walorów ekologicznych i, co najistotniejsze, stwarza zagrożenie dla ludzi i zwierząt (pył glebowy). Warto podkreślić, że skażona w wyniku klęski żywiołowej lub katastrofy technicznej ziemia może być źródłem zanieczyszczenia wód gruntowych i wody pitnej. Należy jednak pamiętać, że przedstawione powyżej konsekwencje zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego będą jednocześnie zagrożeniami bezpieczeństwa ekologicznego. Mając na uwadze treści przedstawione w podrozdziałach, różnica pomiędzy bezpieczeństwem powszechnym a bezpieczeństwem ekologicznym wydaje się oczywista, pomimo wspólnych źródeł zagrożeń. Likwidacja skutków zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego jest niebywale kosztowna i długotrwała. Bez wątpienia łatwiej zatem jest im przeciwdziałać aniżeli je likwidować.

¹⁰³ P. Rejmer, *Podstawy toksykologii, Ekoinżynieria*, Lublin 1999.

¹⁰⁴ Słownik języka polskiego, t. I, PWN, Warszawa 1979, na stronie 490 określa mianem dyspersji stan rozdrobnienia substancji rozproszonej w roztworach koloidowych.

Rozdział 5.

Zjawisko korupcji w administracji publicznej

5.1. Współczesne pojęcie korupcji

Pojęcie korupcji było stosowane przez takich Filozofów jak Arystoteles, Platon, Machiavelli oraz Monteskiusz, którzy odnosili to zjawisko do kondycji moralnej społeczeństwa jako ogółu, a nie do działań jednostek¹⁰⁵. Korupcja we wszystkich jej formach z jednej strony jest specyficznym typem stosunków międzyludzkich, nielegalną wymianą dóbr materialnych, a także niematerialnych nie będących własnością partnerów tej wymiany, z drugiej strony jest zjawiskiem ustrojowym i kulturowym, rozwija się i stabilizuje jako „produkt uboczny” wadliwego funkcjonowania podstawowych struktur społecznych. Z kolei R. Gałęski uważa, iż słowo „korupcja” (corruption) jest językowym określeniem pewnego syndromu, zjawiska wieloaspektowego oraz wielowątkowego, a raczej zespołu zjawisk, którego nie można zdefiniować uniwersalnie¹⁰⁶.

Nie istnieją wspólne dla wszystkich państw oraz instytucji zajmujących się tym zagadnieniem zasady analizy zakresu, przyczyn i natury korupcji. Rozumienie tego słowa zależy od perspektywy badawczej, jak i od instytucji czy państwa je stosujących. Inaczej jest ono rozumiane z punktu widzenia psychologii, socjologii, etyki, historii czy prawa. Inaczej zagadnienie to będzie wyglądać w ujęciu prawnokarnym, a inaczej w administracyjnym czy gospodarczym. Korupcja (z łac. corruptio) oznacza demoralizację, zepsucie, rozluźnienie zasad moralnych wśród społeczeństwa, angielskie corrupt, corruption znaczy zniszczenie, niszczyć, demoralizację. W literaturze definiuje się korupcję jako „niejawne odchylenie od ustalonego porządku bądź od ustalonych norm zachowania”. Pojęcie korupcji, korumpowania nie wyczerpuje się w samych aktach wręczania korzyści, a określenie skorumpowany w przyjęciu ich. Mieści w sobie ponadto element podporządkowania przekupywanych osób, osiągnięcie przez to możliwości trwalszego dysponowania nimi dla zaspokajania potrzeb nie tylko bieżących, ale również przyszłych, często nieokreślonych podczas wręczania korzyści. Według innych autorów korupcji dopuszcza się ten, „kto powodowany swoim bezpośrednim bądź pośrednim interesem narusza system reguł, za którego realizację jest odpowiedzialny”¹⁰⁷.

¹⁰⁵ A.Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa 2004, s. 15.

¹⁰⁶ A. Kojder, *Korupcja – mechanizmy i strategie przeciwdziałania*, [w:] J. Kubin, Z. Żekoński (red.), *W poszukiwaniu strategii zmian*, Warszawa 1992, s. 275.

¹⁰⁷ Gałęzka M., *Miedzy przyjemnością a rytuałem. Serial telewizyjny w kulturze popularnej*, s. 22-23.

Z. Bielecki wytycza dalsze aspekty tego sposobu rozumienia korupcji. Mianowicie jego zdaniem zjawisko to z reguły przybiera charakter wieloszczeblowy i wielopiętrowy. Ta sama osoba bywa raz biorcą, innym razem dawcą łapówki. Świadczy on bowiem w sposób nielegalny usługi osobom usytuowanym niżej w hierarchii instytucji, sama zaś musi opłacać się swym przełożonym. Pieniądze pochodzące z korupcji wykorzystywania stanowiska są następnie obracane na korupcję innych. W ten sposób niejednokrotnie dochodzi wręcz do sytuacji kuriozalnych, w których przedmiot łapówki, przechodząc z rąk do rąk, powraca do pierwotnego właściciela¹⁰⁸.

Możliwe jest też definiowanie zjawiska korupcji poprzez akcentowanie jego najważniejszych atrybutów. Należą do nich¹⁰⁹:

- istnienie dóbr dzielonych,
- osoba odpowiedzialna za ten podział,
- zasady dystrybucji formalnie oraz społecznie uznane za obowiązujące,
- naruszenie tych zasad oraz intencji przez osobę odpowiedzialną za ich przestrzeganie,
- osiąganie przez tę osobę korzyści, głównie materialnych, bądź ich obietnicy.

Wskazując zachowania korupcyjne określa się, że dana osoba w zamian za swoje zachowanie przyjęła lub wręczyła korzyść majątkową lub takich korzyści zażądała. Korzyścią majątkową są wartości materialne dla osoby ją przyjmującej lub dla innej osoby fizycznej, prawnej jednostki organizacyjnej lub grupy osób prowadzących zorganizowaną działalność przestępczą. Przyjęcie korzyści majątkowej warunkuje odpowiedzialność za niektóre przestępstwa¹¹⁰.

Przyjęcie korzyści bądź jej obietnicy w związku z pełnioną funkcją rozstrzyga o istocie przestępstwa łapownictwa. Za korzyści majątkowe uznaje się nadto jakiegokolwiek zwiększenie aktywów bądź zmniejszenie pasywów majątkowych. W odróżnieniu od korzyści majątkowej, korzyść osobista, nie może być definiowana w pieniądzu. Jest ona pojęciem niedookreślonym, albowiem tego rodzaju korzyść może mieć znaczenie materialne, więc granice są niekiedy trudne do wskazania. Najczęściej obejmować ona może wszystko to, co zaspokaja potrzeby zainteresowanego, np. wyróżnienie, stosunek seksualny, odznaczenie itd. Podobnie jak korzyść majątkowa przyjęcie korzyści osobistej może stanowić o istocie przestępstwa łapownictwa¹¹¹.

¹⁰⁸ Z. Bielecki, *Ustrój gospodarczy a zjawisko korupcji*, [w:] M. Laguna (red.), *Konsument, *rma, rynek*, Olsztyn 2002, s. 85.

¹⁰⁹ Hopfinger M., *Doświadczenie audiowizualne. O mediach w kulturze współczesnej*, s. 140

¹¹⁰ J. Bil, *Korupcja jako instrument uprawiania polityki*, „Przegląd Antykorupcyjny. Czasopismo Centralnego Biura Antykorupcyjnego” 2004, nr 1(A)4, s. 12.

¹¹¹ *Przegląd Antykorupcyjny - Korupcja jako instrument uprawiania polityki*, Wydawnictwo Centralne Biuro Antykorupcyjne s. 12.

Istota korupcji sprowadza się więc do takiej wymiany usług, dóbr lub innych świadczeń, która jest korzystna dla zaangażowanych w nią stron, naruszających przy tym jakąś normę prawną, dobro symboliczne lub materialne. Warunkiem koniecznym, zdaniem A. Kojdera, do zaistnienia transakcji o charakterze korupcyjnym, jest jej utajnienie ze względu na nieformalność umowy. Strony angażujące się w korupcyjną interakcję nawiązują między sobą porozumienie podług zasady „daję, abyś dał”. Do korupcyjnych porozumień dochodzi w wyniku dłuższych bądź krótszych negocjacji, w których doniosłą rolę odgrywa kamouflaż językowy. Partnerami układu korupcyjnego są zawsze „dawca” oraz „biorca”, którymi kieruje chęć osiągnięcia osobistych korzyści. Istotnym czynnikiem jest także dążenie do zminimalizowania ryzyka, na jakie strony narażają się w wypadku ujawnienia zawartego porozumienia, przy zmaksymalizowaniu korzyści wynikających z transakcji. Na ogół częstotliwość korupcyjnych interakcji jest tym większa, im bardziej oczekiwana korzyść przewyższa jej spodziewane koszty. Zysk z takiej transakcji jest równy uzyskanej korzyści pomniejszonej o poniesione koszty. Po stronie „dawcy” kosztem jest ryzyko ujawnienia nielegalnego działania, dlatego też dążąc do maksymalizacji korzyści „dawca” najczęściej nieuchronnie zwiększa ryzyko. Po przekroczeniu granicznego pułapu ryzyka korupcyjna transakcja staje się „grą z losem” – lub prowadzi kontrahentów do ruiny, lub przysparza im ogromnych korzyści¹¹².

Dlatego też wyodrębnia się wspólne cechy większości działań korupcyjnych, tj.¹¹³:

- strony angażujące się w korupcyjną interakcję nawiązują między sobą porozumienie wedle zasady *do, ut des* (daję, abyś dał),
- dokonywana między stronami korupcyjnego układu korzystna dla nich wymiana usług, dóbr bądź innych świadczeń narusza przepisy prawa,
- partnerami układu korupcyjnego, a więc „dawcą” i „biorcą” kieruje chęć osiągnięcia osobistych korzyści i dążenie do zminimalizowania ryzyka, na jakie się narażają w wypadku ujawnienia zawartego porozumienia, gdyż działania korupcyjne są zwykle utajoną transakcją, korzystną dla obu zaangażowanych w nią stron. W nieco inny sposób specyfikuje cechy korupcji M. Zubik. Autor wymienia,
- powszechność: cecha ta wynika z występowania zjawiska na dużą skalę, w różnych obszarach działalności publicznej, prawie we wszystkich dziedzinach życia społecznego,
- entropię, czyli rozprzestrzenianie się: cecha ta ma związek z powszechnością zjawiska, bowiem przechodzi ono na dziedziny życia, w których dotąd nie występowało,
- interakcjonizm: proces korupcji wymaga udziału dwóch podmiotów w postaci „biorcy” oraz „dawcy”,

¹¹² Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, s. 319

¹¹³ M. Zubik (red.), *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, Warszawa 2003, s. 20.

- rynkowość: ponoszone koszty transakcji korupcyjnych są wprost proporcjonalne do uzyskiwanych korzyści,
- niejawność lub tajność wymiany świadczeń.

5.2. Rys historyczny korupcji

Literatura przedmiotu wskazuje, iż korupcja nęka ludzkość od najdawniejszych czasów organizującego się życia w różnych społeczeństwach, niezależnie od systemu politycznego, gospodarczego czy społecznego. Sam termin „korupcja” pochodzi od angielskiego słowa „corrupt” – niszczyć, „corruption” – zniszczenie, demoralizacja. O korupcji jest już mowa w Biblii, gdy to Bóg poucza Mojżesza tymi słowami: „Nie będziesz ulegał przekupstwu, bo ono zaślepia mędrca i fałszuje słowa sprawiedliwego”. W starożytnej Grecji, a konkretnie w Atenach, normy prawne stwierdzały, iż sprawowanie urzędu nie może być wykorzystywane w celach prywatnych, sędziowie powinni głosować zgodnie z prawem, bez stronnictwa, po wysłuchaniu obydwu stron i co najważniejsze – bez łapówek. Rzeczywistość bywała inna¹¹⁴.

Przekupstwem wpływano na oskarżycieli, sędziów i świadków. W Atenach funkcjonowali tak zwani sykofanci – półprofesjonalni oskarżyciele, którzy pozowali bądź też grozili pozwaniem przed sąd. Szantaż taki miał na celu pozyskanie korzyści materialnych w zamian za wycofanie skargi. O przekupstwo oraz sprzeniewierzenie powierzonych funduszy państwowych oskarżano polityków. Brak oficjalnych zarobków powodował, iż w zamian za przeróżne przysługi przyjmowano pieniądze, konieczne do prowadzenia akcji politycznych. W Rosji carskiej nie sposób wskazać regionu, grupy zawodowej czy środowiska, o którym dałoby się oświadczyć, że nie był objęty korupcją, była nią przesiąknięta była policja, urzędnicy państwowi, armia. Z kolei w starożytnym Rzymie łapownictwo rozpowszechniając się bujnie w sądownictwie doprowadzało do podważania jego majestatu do tego stopnia, iż wielu Rzymian twierdziło wręcz, iż „w Rzymie wszystko jest do kupienia”. Na terytorium polskim korupcja znana jest od najdawniejszych czasów¹¹⁵.

Trudno dziś ocenić, na ile była powszechna w staropolskim wymiarze sprawiedliwości, ale na pewno potępiano ją surowo. W czasach saskich najzamożniejsi byli przesiąknięci korupcją, na sprawiedliwość mogli liczyć procesujący się ubodzy, o ile żadna ze stron nie dała łapówki i sprawa nie zagrażała interesom możnych. Sprzedajni sędziowie byli bezkarni, nic więc dziwnego, iż szerzyło się bezprawie, skoro jedyną karą za nieuczciwość były wyrzuty sumienia. Korupcja, choć w znacznie mniejszym stopniu, występowała również w odrodzonej Polsce. Nasiliło się to w latach 1923-1925. Wielu postów wyko-

¹¹⁴ Chrustowski T., *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, s. 30-32.

¹¹⁵ Kodeks karny - Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. Dz.U.1997 nr.88 poz.553.

rzyszywało swoje funkcje jako okazję do powiększenia majątku. We wszystkich urzędach można było spotkać „natrętów z Sejmu”, żądających załatwienia ich spraw osobistych czy też ważnych dla ich partii. II wojna światowa i okupacja szczególnie sprzyjały korupcji. Choć za przestępstwa te groziła kara śmierci, były one zarówno jedyną szansą zapewnienia minimalnych warunków egzystencji lub wręcz przeżycia. Łapówka decydowała o życiu bądź śmierci¹¹⁶.

Uwolnienie z rąk Gestapo kosztowało podobno 10 tysięcy złotych, przy przeciętnej pensji 11250 zł urzędnika polskiego. W okupowanej Warszawie łapówki były na porządku dziennym. Dzięki korupcji, konszachtom z wrogiem, wykorzystywaniu specyficznej sytuacji gospodarczej, niektórzy żyli w luksusie i dorobili się sporych majątków. Korupcja należy do najstarszych przestępstw. Była w starożytnym Rzymie, Grecji, w carskiej Rosji, w dawnej Polsce. Istniała w latach niemieckiej okupacji, lecz również w czasach wolności. Mimo upływu lat, zmieniających się ustrojów, mód, wciąż istnieje. Tylko jej nasilenie oraz formy bywają różne. Różny jest też stopień społecznej akceptacji tego zjawiska¹¹⁷.

5.3. Korupcja jako zjawisko patologiczne w administracji publicznej

Korupcja, jako jedno ze zjawisk patologicznych, oddziałująca szczególnie destrukcyjnie na życie publiczne oraz godząca w fundamenty demokratycznego państwa, stała się w ostatnich latach tematem szerokiej debaty, w której uczestniczą przedstawiciele świata polityki, nauki jak i organizacji społecznych. W licznych opracowaniach poświęconych temu zagadnieniu podkreślany jest negatywny wpływ zjawiska korupcji na procesy gospodarcze oraz społeczne, a także na system polityczny i ustalony porządek prawny. Pośród kosztów korupcji w wymiarze ekonomicznym wymienia się: ograniczenie wielkości dochodów publicznych przy jednoczesnym wzroście wydatków budżetowych, obniżanie efektywności gospodarczej i poziomu inwestycji, hamowanie wzrostu gospodarczego, wzrost inflacji i odpływ kapitału, zwiększenie kosztów transakcji gospodarczych. W konsekwencji straty finansowe powodują pogorszenie jakości życia społeczeństw, utrwalają a co gorsza powiększają nierówności społeczne i przyczyniają się do zwiększenia obszarów biedy. Poza sferą ekonomii dochodzi zaś do wypaczenia norm prawnych oraz utraty zaufania do instytucji życia publicznego, co w konsekwencji prowadzi do podważenia autorytetu państwa prawa oraz niechęci obywateli do udziału w sprawowaniu władzy, a w skrajnych przypadkach nawet do zakwestionowania legitymacji państwa¹¹⁸.

¹¹⁶ Fusiecki J., Gadomski W., *Stoleczne samobranie*. Gazeta Wyborcza nr 87s. 17-19

¹¹⁷ Kurczewski J., *Korupcja w życiu społecznym*, s. 8.

¹¹⁸ R. Gałęski, Gałęski R., *Wpływ zachowań korupcyjnych na prawidłowość aktu administracyjnego*, Samorząd Terytorialny nr 7-8, s. 89.

Mówiąc o kosztach korupcji nie można zapominać także o tym, że przestępczość korupcyjna jest często przestępczością osłaniającą i towarzyszącą przestępczości innego rodzaju, takiej jak np. przestępczość zorganizowana, czy przestępczość gospodarcza. Osłabienie zaufania obywateli do państwa i jego instytucji, jako konsekwencja wysokiego poziomu korupcji, prowadzi również do obniżenia skłonności obywateli do denuncjacji o popełnionych przestępstwach, w tym zwłaszcza przestępstwach przeciwko mieniu i do współpracy z organami ścigania w zwalczaniu przestępczości. Jednocześnie grupy przestępcze, które w swej działalności nie przestrzegają żadnych reguł etycznych, bez żadnych skrupułów wykorzystują wszelkie środki prowadzące do celu, jakim jest maksymalizacja zysków¹¹⁹.

Według Anny Wesołowskiej „sprawy z zakresu przestępczości zorganizowanej immanentnie wiążą się z wątkami korupcyjnymi, wręcz można zaryzykować tezę, że podziemie przestępcze korupcją stoi. Dlatego, podczas rozpoznawania tych spraw ujawniane są najczęściej wątki korupcyjne. Skruszeni przestępcy, zobowiązani – we własnym interesie – do mówienia prawdy, przekazują informacje o łapówkach, również w szeroko pojętym wymiarze sprawiedliwości: sądzie, prokuraturze, zakładzie karnym, ale także w szpitalu czy kancelarii adwokackiej”¹²⁰.

Grupy przestępcze, świetnie wykorzystując socjotechniki w postaci tzw. reguły wzajemności, a także strategii małych kroków, dążą do stworzenia dla siebie jak najlepszych warunków działalności i pozyskania przychylności osób piastujących ważne funkcje publiczne. Korumpowanie takich osób, które zmanipulowane wspomnianymi technikami zmuszane są do odwdzięczania się, jest metodą ułatwienia przestępczej działalności, np. poprzez uzyskanie wprowadzenia do porządku prawnego określonych rozwiązań o charakterze generalnym (przykładem niech są przepisy podatkowe dotyczące obrotu paliwami, gier hazardowych itd.), uzyskanie korzystnego rozstrzygnięcia administracyjnego (koncesje, pozwolenia budowlane, itp.), pozyskanie publicznego zlecenia (ustawione przetargi), lub też doprowadzenie do zaniechania podejmowania określonych czynności przez funkcjonariuszy publicznych (np. odstąpienie od kontroli celnej)¹²¹.

Przekupywanie osób z aparatu państwowego może służyć również tworzeniu tzw. parasola ochronnego, zatem zabezpieczeniu przed pociągnięciem członków grupy do odpowiedzialności karnej. W tym ostatnim przypadku grupy przestępcze skupiają się na pozyskaniu do współpracy funkcjonariuszy orga-

¹¹⁹ Dostęp w World Wide Web <http://www.przestepczosczorganizowana.pl/index.php?go=8> Zwalczanie przestępczości zorganizowanej, Przemysław Korupcyjna, [dostęp z dnia 30.05.2016 r.].

¹²⁰ Kopaliniński W., *Słownik wyrazów obcych*, s. 390.

¹²¹ Gałuszka M., *Miedzy przyjemnością a rytuałem. Serial telewizyjny w kulturze popularnej*, s. 42-43.

nów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości. Dzięki takim zachowaniom grupy przestępcze ostrzegane są o planowanych działaniach Policji, a także innych służb, zawiadamiane są o istniejących dowodach obciążających poszczególnych przestępców, a także o danych osób współpracujących z organami ścigania. Korupcja osób z tego kręgu pozwala również na uzyskanie korzystnego rozstrzygnięcia w toczących się postępowaniach karnych itp.¹²².

W skali globalnej brak jest rzetelnych badań na temat poziomu korelacji skali korupcji z poziomem zagrożenia przestępczością zorganizowaną, jednakże nawet dość ogólne spojrzenie na dane dotyczące najbardziej skorumpowanych państw oraz regionów świata pozwalają na postawienie hipotezy, że wyraźne związki między tymi zjawiskami jednak zachodzą. Jedną z instytucji, która systematycznie prowadzi badania na temat zagrożenia korupcją w skali całego globu jest Transparency International, niezależna międzynarodowa organizacja pozarządowa¹²³.

Pośród programów realizowanych przez Transparency International istotną rolę odgrywają różne rodzaje przedsięwzięć skupiających się na badaniu aktualnego poziomu korupcji na świecie zarówno w sektorze prywatnym jak i publicznym. Systematycznie przeprowadzane są trzy programy badawcze: Globalny Barometr Korupcji (Global Corruption Barometer), Indeks Przekupstwa (Bribe Payers Index) oraz Indeks Percepcji Korupcji (Corruption Perception Index). Indeks Percepcji Korupcji zajmuje się badaniem poziomu postrzeganej korupcji w sektorze publicznym w poszczególnych krajach, Globalny Barometr Korupcji odnosi się do korupcji i praktyk z nią związanych wśród obywateli, natomiast Indeks Przekupstwa skupia się na skłonności przedsiębiorstw z głównych państw (eksporterów) do zagranicznego łapówkarstwa.

Jak już uprzednio była mowa Indeks Percepcji Korupcji klasyfikuje kraje ze względu na poziom postrzeganej korupcji pośród urzędników administracji publicznej, a także polityków. IPK mierzy się za pomocą dziesięciostopniowej skali, w której 10 oznacza dużą przejrzystość oraz znikomą korupcję, natomiast 0 oznacza brak przejrzystości oraz wszechogarniającą korupcję. Nad poprawnością metodologiczną czuwa specjalny Komitet Doradczy do spraw Indeksu (Indeks Advisory Committee), składający się z ekspertów zajmujących się problematyką korupcji jak i reprezentujących takie dziedziny nauki jak ekonometria, czy statystyka¹²⁴.

Zestawiając wartości IPK uzyskane przez poszczególne kraje w kolejnych latach możliwe jest sformułowanie wielu ogólnych wniosków na temat zjawi-

¹²² Dostęp w World Wide Web <http://www.przestepczoscorganizowana.pl/index.php?go=8> Zwalczenie przestępczości zorganizowanej, Przestępczość korupcyjna, [dostęp z dnia 30.05.2016 r.].

¹²³ Hopfinger M., *Doświadczenie audiowizualne. O mediach w kulturze współczesnej*, s. 160.

¹²⁴ *Przegląd Antykorupcyjny - Korupcja jako instrument uprawiania polityki*, Wydawnictwo Centralne Biuro Antykorupcyjne, s. 22.

ska korupcji w skali regionu, kontynentu, a nawet całego świata. W świetle publikowanych corocznie raportów najbardziej skorumpowane (indeks IPK do 2,5 punktów) są państwa słabo rozwinięte, z niewydolnym aparatem władzy państwowej, ogarnięte często konfliktami wewnętrznymi lub takie, w których władzę dzierży niedemokratyczny reżim. Większość z nich to państwa Afryki Środkowej i Południowej (na przykład Sudan, Somalia, Demokratyczna Republika Konga, Angola, Republika Środkowej Afryki), Afryki Zachodniej – Nigeria, Azji Środkowej (Afganistan, Turkmenistan, Tadżykistan, Uzbekistan, Kirgistan) i Południowo-wschodniej (Kambodża, Myanmar, Laos), ale także państwa Ameryki Łacińskiej, jak: Haiti, Paragwaj, Ekwador, Honduras czy Wenezuela, ale także z Europy: Rosja, Ukraina i Białoruś¹²⁵.

Nieco lepsza, lecz nadal niezadowolająca (indeks IPK poniżej średniego poziomu) jest sytuacja m.in. w największych krajach Ameryki Południowej: Brazylii, Argentynie, Meksyku, a także u całej trójki największych producentów kokainy: Peru, Boliwii i Kolumbii, u głównego producenta haszyszu – w Maroku, również Południowej Europie – w Albanii, krajach byłej Jugosławii: Macedonii, Bośni i Hercegowinie, Serbii, Czarnogórze, Turcji, a także w Bułgarii, Rumunii, Mołdawii, w Chorwacji, oraz we Włoszech. Uwzględniając poziom zagrożenia przestępczością zorganizowaną wynikający chociażby z roli tych państw, np. jako producentów narkotyków, krajów tranzytowych przemytu narkotyków, krajów pochodzenia ofiar handlu ludźmi, czy przemytu migrantów związek tych zjawisk z tak wysokim poziomem korupcji zdaje się być oczywisty¹²⁶.

5.4 Źródła i postacie korupcji w administracji publicznej - zamówienia publiczne

Zamówienia publiczne są to umowy na dostawy, roboty budowlane oraz usługi zawierane przez zamawiających z wytypowanymi w ustalonej procedurze wykonawcami. Zatem, zamawiający to najczęściej podmioty sektora publicznego (gminy, ministerstwa, urzędy), ale także określone podmioty sektora prywatnego chcące zaspokoić swoje zapotrzebowanie, na przykład w zakresie remontu ulicy, wybudowania hali sportowej, czy wyposażenia w laptopy, mogą to uczynić, stosując się do procedur zawartych w ustawie Prawo zamówień Publicznych.

Procedury zamówień publicznych¹²⁷:

- zapewniają równy dostęp do zamówień publicznych,

¹²⁵ Dostęp w World Wide Web <http://www.przestepczoscorganizowana.pl/index.php?go=8>
Zwalczanie przestępczości zorganizowanej, Przestępczość korupcyjna, [dostęp z dnia 30.05.2016 r.].

¹²⁶ Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, s. 419.

¹²⁷ *Zjawiska patologiczne w zamówieniach publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, s. 17.

- zapewniają właściwe wydatkowanie środków publicznych – w sposób oszczędny, celowy, gwarantujący osiągnięcie najlepszych efektów przy danych nakładach,
- utrudniają występowanie zjawisk korupcyjnych.

Jednak nawet najlepsze procedury zamówień publicznych nie wystarczą, by całkowicie wyeliminować zjawisko korupcji. Korupcja bez wątpienia negatywnie wpływa na dochód państwa oraz jest przyczyną nieuzasadnionych wydatków z budżetu. Nieodpowiednia realizacja zamówień publicznych kosztuje polskie państwo miliony złotych. Zważywszy na to, że aktualna wartość polskiego rynku zamówień publicznych, jest szacowana w roku 2005 na 74 mld złotych, koszty te z pewnością są znacznie wyższe. Prócz tego wartość polskiego rynku zamówień publicznych wzrasta z każdym rokiem. W szczególności jest to pochodna środków przyznawanych Polsce z budżetu Unii Europejskiej, w tym funduszy strukturalnych¹²⁸:

Środki, które pochodzą z budżetu Unii Europejskiej są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, zaś te wydatkowane są w trybie Prawa zamówień publicznych (Pzp) przez jednostki sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 35 ust. 4 Ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

W stosunku do podmiotów z sektora prywatnego przymus stosowania Prawa zamówień publicznych przy wydatkowaniu środków pochodzących z budżetu UE może wynikać m.in. z art. 3 ust. 1 pkt 6 Pzp, zgodnie z którym ustawę Prawo zamówień publicznych stosuje się do udzielania zamówień publicznych przez podmioty, o ile zamówienie publiczne jest finansowane wraz z udziałem środków, których przydzielenie jest uzależnione od zastosowania procedury udzielania zamówienia publicznego określonej w ustawie Pzp.¹²⁹

Do najczęściej naruszanych regulacji Pzp oraz zachowań, które mogą sprzyjać lub być skutkiem zjawiska korupcji można zaliczyć¹³⁰:

- niestosowanie oraz/lub obchodzenie przepisów ustawy Pzp,
- wadliwe przygotowywanie procedury udzielenia zamówienia publicznego:
 - wadliwe sporządzanie dokumentów,
 - brak sprecyzowanej koncepcji bądź celu realizacji zamówienia publicznego,
 - brak należytego przygotowania umów w sprawie zamówienia publicznego,
 - brak rzetelnego planowania zamówień publicznych;
- manipulowanie przetargami:

¹²⁸ Panasiuk A, *System zamówień publicznych w Polsce*, s. 194.

¹²⁹ O odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary – Ustawa z dnia 28 października 2002 r. Dz.U.2002 nr.197 poz.1661.

¹³⁰ Panasiuk A, *System zamówień publicznych w Polsce*, s. 5.

- nierówny dostęp do informacji o zamówieniach publicznych,
- manipulowanie kryteriami oceny ofert,
- niedostateczne dokumentowanie postępowań,
- nadużywanie trybów „nieprzetargowych”,
- nieefektywne funkcjonowanie zespołów arbitrów rozstrzygających spory w zakresie zamówień publicznych,
- udzielanie zamówień publicznych nierzetelnym wykonawcom.

Procedury zamówień publicznych mają na celu z jednej strony zapewnić właściwe wydatkowanie środków publicznych, równy dostęp do rynku zamówień publicznych, czy też ograniczanie zjawisk korupcyjnych, jednakże z drugiej strony mogą one być postrzegane jako tzw. gorset uniemożliwiający zakupy określonych (pilnie potrzebnych) materiałów dokonywanie remontów ulic w mieście, czy budowanie mostów.

W zależności od bieżących problemów dominuje pierwsze albo drugie spojrzenie na zamówienia publiczne. Jeszcze w 2000 roku postulowano możliwe restryktywne uregulowanie procedur zamówień publicznych w celu wyeliminowania zjawisk patologicznych w tym obszarze. W 2006 roku zdecydowano się jednak na możliwe elastyczne uregulowanie zamówień publicznych, by po pierwsze – stworzyć zamawiającemu „swobodę gospodarowania”, po drugie – udrożnić procesy wydatkowania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. W ostatnich latach proces ten napotykał bowiem określone przeszkody. Skutkiem działań podjętych w 2006 roku jest m.in. nowelizacja ustawy Pzp z dnia 7 kwietnia 2006 r.¹³¹

Nowelizacja Prawa zamówień publicznych z dnia 7 kwietnia 2006 roku zawiera, obok mniej fortunnych, dużo bardzo dobrych rozwiązań, które porządkują polski system zamówień publicznych. Jednakże nawet idealne rozwiązania, trafne z punktu widzenia systemu zamówień publicznych, niosą za sobą niebezpieczeństwo wystąpienia zjawisk korupcyjnych.

Do regulacji Prawa zamówień publicznych wprowadzonych nowelizacją z dnia 7 kwietnia 2006 r., które mogą pomagać zjawisku korupcji należą¹³²:

- a) **Procedura uproszczona.** W postępowaniach o wartości poniżej 60 tys. euro wyłączono możliwość korzystania ze skarg i odwołań. Oznacza to, iż wykonawcom pozostawiono wyłącznie drogę wnoszenia protestów. Protest można wnieść do zamawiającego i to właśnie zamawiający, dokonując tak zwanej samokontroli swojego zachowania- rozstrzyga protest. Z łatwością można sobie wyobrazić, że protesty, choć obiektywnie za-

¹³¹ P. Wiśniewski, *Wykorzystywanie narzędzi elektrotechnicznych w obszarze zamówień publicznych jako sposób przeciwdziałania korupcji w Polsce*, Analizy i opinie, 2006.

¹³² Dostęp w Word Wide Web <http://www.isp.org.pl/files/2560903710390186001161949188.pdf> *Korupcja w obszarze zamówień publicznych w Polsce- zagrożenia i rekomendacje na przyszłość, Zagrożenia korupcją po nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych* [dostęp 6.04.2016].

sadne, mogą być nieuwzględniane przez zamawiających, zaś brak możliwości wnoszenia odwołań i skarg może ich pokaźnie w tym względzie „ośmielać”.

- b) **Ograniczenie zakresu podmiotowego stosowania procedur zamówień publicznych.** Nowelizacja ograniczyła zakres podmiotów obowiązanych do stosowania Prawa zamówień publicznych. Tym samym poza zakresem reżimu zamówień publicznych został znaczny obszar wydatkowania środków publicznych, który może być obszarem wystąpienia zjawisk korupcyjnych.
- c) **Podwyższenie progów stosowania bardziej restryktywnych przepisów Pzp.** Nowelizacja Pzp z dnia 7 kwietnia 2006 roku podwyższyła progi (wartość zamówienia publicznego, powyżej którego aktualizuje się obowiązek zastosowania określonych przepisów Prawa zamówień publicznych) stosowania restryktywnych przepisów Pzp. Zmiany te odnoszą się w szczególności do obowiązku żądania od wykonawców przez zamawiającego dokumentów zaświadczających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, gdy wartość zamówienia przekracza próg: dla robót budowlanych – 5 278 000 euro, dla dostaw i usług – 137 000 euro. Przed nowelizacją powyższy próg dla wszystkich rodzajów zamówień był ustalony na poziomie 60 000 euro. Podobna zmiana odnosi się również do obowiązku żądania zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz wadium. Przedstawione zmiany mogą zdecydowanie sprzyjać zjawiskom korupcyjnym. Można wyobrazić sobie sytuację, kiedy zamawiający celowo nie będzie żądał od wykonawcy dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu bądź posiadanie określonych cech przez oferowane towary.
- d) **Zmiana sposobu spełnienia świadczenia oraz zawieranie umów na okres dłuższy niż 4 lata.** Nowelizacja Prawa zamówień publicznych z dnia 7 kwietnia 2006 roku umożliwia na podstawie art. 140 ust. 2 Pzp zmianę sposobu spełnienia świadczenia przed zawarciem umowy, co hipotetycznie może przyczynić się do nadużyć.
- e) **Udzielanie zamówień publicznych w tak zwanych trybach nieprzetargowych.** Nowelizacja Prawa zamówień publicznych z dnia 7 kwietnia 2006 roku pozbawiła Prezesa UZP praw do wydawania zgód, w postaci decyzji administracyjnej, w wielu sprawach, na przykład zgody na negocjacje bez ogłoszenia, na stosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki, itd., pozostawiła ocenę występowania przesłanek Pzp, od zaistnienia których aktualizuje się możliwość skorzystania z danego trybu, oraz decyzję wyłącznie po stronie zainteresowanego zamawiającego. Może to sprzyjać zjawisku korupcji, bowiem tzw. tryby nie przetargowe pozwalają zamawiającemu na udzielanie zamówień publicznych dosyć swobodnie wybranym podmiotom.

5.4.1 Łapownictwo

Na efektywne funkcjonowanie całego aparatu państwa składa się suma działań poszczególnych funkcjonariuszy oraz urzędników pełniących różne funkcje publiczne. Sprawowanie tych funkcji powinno być głównie oparte na ich bezstronności, a także na względach merytorycznych. Działanie tak określone jest z całą pewnością nieosiągalne, gdy osoby które podejmują decyzje publiczne kierują się już otrzymaną gratyfikacją lub obiecaną korzyścią majątkową. Kodeks karny rozróżnia w art. 228 i art. 229 dwa rodzaje łapownictwa: czynne oraz bierne. Rozróżnienie dotyczy podmiotu, który wychodzi z zamiarem działania kierowanego. prywatną korzyścią majątkową.

Zgodnie z zapisem w kodeksie karnym, przestępstwa łapownictwa biernego może dopuścić się jedynie określony przez ustawodawcę podmiot – osoba pełniąca funkcje publiczne. Jak wskazuje art. 115 § 19 osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową¹³³.

Działalność o której mowa, jest działalnością nakierowaną na realizację zadań o charakterze publicznym, zinstytucjonalizowana i wywołująca skutki w sferze publicznej. Zgodnie z art. 228 kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową bądź osobistą albo jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Łapownictwo bierne polega zatem w swym podstawowym typie na przyjęciu korzyści majątkowej i osobistej bądź przyjęciu obietnicy udzielenia takiej korzyści – w związku oczywiście z pełnioną funkcją publiczną. Ponadto, jak wskazuje § 4 art. 228, polegać również może na żądaniu otrzymania takiej korzyści, czy też nawet na uzależnieniu podjęcia konkretnych działań przez osobę pełniącą funkcję publiczną od otrzymania stosownej korzyści albo jej obietnicy. Nigdzie w kodeksie karnym nie odnajdziemy definicji korzyści osobistej ani majątkowej. Korzyści majątkowe zwiększają niewątpliwie aktywa oraz jak można mniemać, wyrażone są w pieniądzu. Doktryna prawa karnego stoi na stanowisku, iż korzyści osobista zaspokaja potrzeby niematerialne, na przykład uzyskanie odznaczenia, wydanie pozytywnej opinii, uzyskanie pochwały. Istnienie przestępstwa łapownictwa biernego wymaga zaistnienia związku pomiędzy określoną czynnością sprawczą, np. wręczeniu pieniędzy, a funkcją publiczną pełnioną przez sprawcę, jednak według karnistów, nie wymaga się by czynność sprawcza wystąpiła bezpośrednio przed, czy też w czasie dokonywania czynności służbowej przez osobę pełniącą funkcję publiczną (może ona

¹³³ Art. 115 §19 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553. Kodeks Karny.

nastąpić nawet po dłuższym okresie czasu). Sens przestępstwa łapownictwa można sprowadzić do bardzo prostego zdania, mianowicie: by ktoś brał, to ktoś musi dawać. Lustrzanym odbiciem przestępstwa ujętego w art. 228 jest przestępstwo łapownictwa czynnego. Zgodnie z art. 229, kto udziela bądź obiecuje udzielić korzyści majątkowej albo osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji- podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Jak zatem widać, w kodeksie karnym spenalizowano także sytuację, w której osoba udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej bądź osobistej w zamian za pozytywne rozpatrzenie sprawy dla niej istotnej. Cechy przestępstwa łapownictwa czynnego są tożsame z tymi, odnoszącymi się do łapownictwa biernego¹³⁴.

Ustawodawca postanowił jednak wprowadzić instytucję tzw. czynnego żalu w odniesieniu do przestępstwa łapownictwa czynnego. Chodzi tutaj o sytuacje, kiedy korzyść majątkowaczy też osobista lub ich obietnica zostały już przyjęte, zaś sprawca takiego przestępstwa powiadomił o tym odpowiednie organy, pragnąc cofnąć skutki swojego działania; warunkiem aktywnego żalu jest działanie sprawcy, przed powzięciem przez organy ścigania wiadomości o popełnionym przestępstwie łapownictwa. Wszelakie przypadki łapownictwa należy odróżniać od spotykanego zwyczaju wręczania prezentów o charakterze symbolicznym, które mają na celu wyrażenie wdzięczności, co w Polsce jest akceptowane i szeroko praktykowane¹³⁵.

5.4.2 Płatna protekcja

Określone w art. 230 Kodeksu Karnego przestępstwo - płatna protekcja- polega na podjęciu się przez sprawcę załatwienia jakiejś sprawy w zamian za korzyść majątkową bądź osobistą, przy czym sprawca powołuje się na wpływy w określonym kręgu podmiotów lub wywołuje przekonanie u udzielającego korzyści albo utwierdza go w przekonaniu o istnieniu takich wpływów. Wpływy, na które powołuje się sprawca, nie muszą być jego własnymi wpływami. Liczą się także wpływy cudze na przykład wpływy krewnego, który według zapewnienia sprawcy, czy też stwarzanych przez niego pozorów jest w stanie załatwić sprawę, bowiem pracuje w instytucjach wymienionych w przytoczonym wyżej przepisie¹³⁶.

Takie ujęcie tego przestępstwa jest efektem nowelizacji, wprowadzonej ustawą z dnia 13 czerwca 2003 roku i odpowiada dążeniu do objęcia penalizacją korupcji w szeroko pojętym sektorze publicznym, krajowym oraz międzynarodowym (w pierwotnym ujęciu art. 230 Kodeksu Karnego z 1997 roku

¹³⁴ Dostęp w Word Wide Web <http://www.lex-pol.pl/2012/11/przestepstwo-lapownictwa/>. Przestępstwo łapownictwa [dostęp 30.05.2016 r.].

¹³⁵ Palka P., Reut M., *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, s. 89.

¹³⁶ Chybiński O., *Płatna protekcja*, s. 53.

kryminalizację ograniczono do pośrednictwa w załatwianiu sprawy w instytucji państwowej bądź samorządu terytorialnego). Podmiotem przestępstwa płatnej protekcji może być każdy, kto powołuje się na wpływy (znajomości, stosunki itp.) w jednej z wymienionych instytucji, organizacji albo w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi. Drugim sposobem przestępnego zachowania się jest wywoływanie przekonania o posiadaniu takich wpływów, trzecim jest utwierdzanie innej osoby w takim przekonaniu. Wszystkie trzy wyżej wymienione formy zachowania wymagają ustalonej aktywności ze strony pośrednika, polegającej albo na twierdzeniu o posiadaniu wpływów, na stwarzaniu faktów wywołujących w innych takie przekonanie albo utwierdzających w nim. Nie byłoby zatem prawidłowe dzielenie zachowania przestępnego na „czynne” oraz „bierne”, nie wystarczy bowiem niezaprzeczanie przekonaniu innej osoby o posiadaniu określonych wpływów. Faktyczne osiągnięcie przez sprawcę pożytku, jak również to, czy i w jaki sposób sprawca realizuje pośrednictwo w załatwianiu sprawy, nie należą do znamion omawianego przestępstwa. Płatna protekcja jest zatem przestępstwem formalnym, którego dokonanie następuje już w momencie podjęcia się przez pośrednika załatwienia sprawy w zamian za uzyskaną albo obiecaną korzyść majątkową albo osobistą¹³⁷.

Wprowadzony przez nowelizację Kodeksu Karnego z dnia 13 czerwca 2003 roku przepis art. 230a uzupełnia przepisy antykorupcyjne, penalizując tzw. czynną stronę handlu wpływami, to jest przekupstwo pośrednika, polegające na udzielaniu mu korzyści majątkowej bądź osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwianiu sprawy w instytucji samorządowej, państwowej, organizacji międzynarodowej, albo w zagranicznej bądź krajowej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi. Działanie sprawcy ma na celu skłonienie pośrednika do bezprawnego wywarcia wpływu na decyzje, zaniechanie lub działanie osoby pełniącej funkcję publiczną. Penalizacja tego przestępstwa, zwanego inaczej handlem wpływami, czyni zadość wymaganiom Konwencji Rady Europy o korupcji z dnia 27 stycznia 1999 roku. Użycie w przepisie wyrażenia „bezprawnym” wywierania wpływu powoduje, że poza odpowiedzialnością karną pozostaje opłacenie takich sposobów wywierania, jakie przewidziane są prawem na przykład: środki odwoławcze, wnioski. Omawiane przestępstwo ma charakter formalny, jego dokonanie następuje z chwilą przyjęcia korzyści osobistej lub majątkowej. Przepis art. 230a §3 przewiduje klauzulę bezkarności za ujawnienie przestępstwa¹³⁸.

¹³⁷ Dostęp w World WideWeb <http://www.iwui.pl/index.php/zaklady/bezpieczenstwa/107-odpowiedzialnosc-karna-funkcjonariusza-publicznego?showall=1> *Odpowiedzialność karna funkcjonariusza publicznego* [dostęp z dnia 10.05.2016 r.].

¹³⁸ Góral R., Górniok O., *Przestępstwa przeciwko instytucjom państwowym i wymiarowi sprawiedliwości*, s. 100.

Przestępstwo nadużycia władzy opisane w art. 231 Kodeksu Karnego może popełnić jedynie funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia (na przykład wydanie pozwolenia na prowadzenie pojazdów przez nieuprawnionego urzędnika) czy też niedopełniając obowiązków (nienależyte wykonanie obowiązku lub zaniechanie wykonania) działa na szkodę interesu publicznego albo prywatnego, przy czym funkcjonariusz działając w określony powyżej sposób zmierza do uzyskania bezprawnej korzyści majątkowej bądź osobistej. Korzyści tej nie musi odnieść sam jeden działający bezprawnie urzędnik, ale inny podmiot, na przykład podmiot na rzecz, którego wydawana jest na przykład korzystna decyzja administracyjna o zezwoleniu na budowę w miejscu do tego nie przeznaczonym, uchwała organu samorządowego o oddaniu atrakcyjnego gruntu w nieodpłatne użytkowanie wieczyste, gdy grunt ten można było atrakcyjnie sprzedać i uzyskać środki dla budżetu np. miasta. Jest to przestępstwo indywidualne właściwe, do którego znamion należy przekroczenie uprawnień albo niedopełnienie obowiązków wynikających z przepisów określających ich zakres w związku z zajmowanym stanowiskiem czy też pełnioną funkcją, a także z istoty zajmowanego stanowiska bądź pełnionej funkcji. Samo przekroczenie uprawnień albo niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza nie wypełnia jeszcze znamion przestępstwa, chociaż może być podstawą odpowiedzialności służbowej albo dyscyplinarnej¹³⁹.

Z przekroczeniem uprawnień mamy do czynienia głównie wtedy, gdy funkcjonariusz publiczny podejmuje czynność wykraczającą poza jego uprawnienia służbowe, np. decyzję pozostającą w kompetencji kierownika organu albo urzędu. Przekroczeniem uprawnień jest również czynność mieszcząca się wprawdzie w zakresie uprawnień funkcjonariusza, lecz do podjęcia której nie było podstawy faktycznej bądź prawnej; jest nim również wykonanie czynności, które stanowiło wyraźne nadużycie tych uprawnień (jako przykłady można wymieniać: dokonanie przeszukania bez podstawy faktycznej oraz prawnej, wydanie pozwolenia na prowadzenie pojazdów przez nieupoważnionego urzędnika.) Niedopełnienie obowiązków polega na zaniechaniu ich wykonania lub na wykonaniu nienależytym, sprzecznym z charakterem lub istotą danego obowiązku. Źródłem obowiązku może być nie tylko przepis prawa, ale także pragmatyka służbowa bądź polecenie służbowe. Ustawa karna przewiduje również odpowiedzialność za nieumyślny typ omawianego przestępstwa, czyli popełnienie go z lekkomyślności lub niedbalstwa¹⁴⁰.

Jeżeli w toku postępowania zostanie ustalone, iż funkcjonariusz publiczny nadużywający władzy przyjął korzyść majątkową albo osobistą albo jej obietnicę odpowiadać będzie z art. 228 kk, a nie z art. 231§2 kk. Z perspektywy zmian i czasu wprowadzanych odnośnie regulacji prawno karnych dotyczących penalizacji korupcji należy zauważyć, iż katalog czynów objętych karalnością

¹³⁹ Górniok O., *O pojęciu korzyści majątkowej w kodeksie karnym*, s. 109.

¹⁴⁰ Górniok O., *Podstawy karania za korupcję*, s. 41.

ulega rozszerzaniu. Pomimo tej ewolucji nie można jednoznacznie stwierdzić, że dalsze zmiany nie będą niezbędne ze względu na wskazaną wcześniej nieprzewidywalność i żywiołowość zjawiska korupcji oraz, że w przedmiotowej materii brakuje całościowego podejścia do zagadnienia¹⁴¹.

5.4.3. Koncesje, licencje, zezwolenia

Obszar działalności publicznej dotyczący dotacji, **koncesji, pozwoleń i przydziału gruntów** jest to kolejny obszar w szczególności narażony na obecność zjawisk korupcyjnych. Bierze się to z możliwości zdobycia niemałych pieniędzy dzięki otrzymaniu pozwolenia czy koncesji.

Korupcja występuje na skutek wydawania pozwoleń, koncesji i przydzielaniem gruntów, zawiera obszar działalności publicznej organów administracji samorządowej oraz państwowej (przykład 1). W tym przypadku korupcja wiąże się z wydaniem decyzji administracyjnych w sposób nieobiektywny i nieuczciwy (przykład 2).

Przykład 1: *Gmina Centrum miasta stołecznego Gdańska jest właścicielem ponad miliona metrów kwadratowych terenu o charakterze komercyjnym. Taki sytuacja zapewnia urzędnikom administracji lokalnej znaczny wpływ na komercyjne przedsięwzięcia i gospodarkę przestrzenną, a tym samym możliwość uzyskania nieuczciwych korzyści.*

Przykład 2: *Kontrola NIK w 1996 roku wykazała liczne nieprawidłowości odnoszące się do udzielania koncesji na wykonywanie międzynarodowego transportu. Ustalono między innymi, że Minister Gospodarki Morskiej oraz Minister Transportu przekazał kierowanie spraw administracyjnych podmiotowi gospodarczemu. Koncesje udzielano podmiotom nie spełniającym warunków ustawowych, a także dopuszczono do całej grupy nieprawidłowości w dokumentowaniu spraw koncesyjnych.*

Osoba, która podejmuje decyzję w omawianym tu obszarze działalności gospodarczej, nie kieruje się bezstronnym osądem oraz względem na interes publiczny, lecz możliwością własnej korzyści. Wyłączona czy też zniekształcona zostaje (podobnie jak przy korupcji w zamówieniach publicznych) uczciwa konkurencja pośród podmiotów starających się o uzyskanie dotacji, koncesji, czy przydziału gruntów.

Niebezpieczeństwo wystąpienia zjawisk korupcyjnych wiąże się tu głównie z dużą dowolnością, zbyt rozległym zakresem uznaniowości przy podejmowaniu decyzji, a także z brakiem odpowiedzialności osobistej urzędnika za wydanie decyzji nieprawidłowej. Poza tym zbyt duża liczba obszarów działalności gospodarczej, dla których wymagane są specjalne zezwolenia ze strony państwa, mnoży sposobności działań korupcyjnych. Istotną sprawą są też niejasne i skomplikowane procedury udzielania pozwoleń, koncesji itd., które stwarzają

¹⁴¹ Jasiński W., *Nowe rozwiązania kodeksu karnego przeciw korupcji*, s. 11.

motyw do nieprawidłowych działań. Konieczne wydaje się też przestrzeganie tak zwanej „zasady wielu oczu”, mianowicie zasady kolegalności przy podejmowaniu decyzji¹⁴².

Łatwo zaważyć, że przyczyny nieprawidłowości w tym obszarze działalności publicznej pokrywają się z przyczynami korupcji w sferze zamówień publicznych. Korupcja w dziedzinie udzielania pozwoleń, koncesji, itp. a także przydziału gruntów skutkować może udzielaniem prawa do działania podmiotom nie spełniającym odpowiednich warunków, przyznawaniem ich bez koniecznych analiz oraz bez sprawdzenia podmiotów ubiegających się o możliwość otrzymania pozwolenia, koncesji itd. (przykład 3)¹⁴³.

Przykład 3: *Kontrola NIK z 1995 roku wykazała mnóstwo nieprawidłowości dotyczących wydawania pozwoleń na wykonywanie polowań. Udzielane pozwolenia dotyczące polowań indywidualnych nie były właściwie rozliczane i dokumentowane, a pozwolenia te otrzymywały osoby nieuprawnione.*

W tej dziedzinie korupcja skutkować może też wzrostem ilości koncesjonowanych obszarów działalności gospodarczej.

5.4.4 Służba celna

Wejście Polski do Unii Europejskiej w sposób oczywisty wymusza dyskusję nad rolą oraz znaczeniem polskiej służby celnej w procesie podejmowania przez podmioty dokonujące importu/eksportu towarów na rynek unijny, decyzji o miejscu dokonaniu odpraw towarów na terenie naszego kraju. Pojawiające się tendencje do zwiększenia konkurencyjności administracji celnej poprzez odformalizowanie procedur czy też nacisk na selektywną kontrolę celną opartą na dokładnej analizie ryzyka stanowią niewątpliwie jeden z aspektów mających na celu przyciągnięcie podmiotów do Polski.

Jednakże należy podkreślić, że na podjęcie przez podróżnego lub przedsiębiorcę decyzji o miejscu przekroczenia granicy oraz poddania się czynnościom z zakresu kontroli celnej znaczący wpływ ma nie tylko profesjonalizm pełniących służbę funkcjonariuszy celnych, lecz również ich stosunek oraz szeroko rozumiane podejście do człowieka. Stąd pojęcie „konkurencyjności służby celnej” powinno być rozpatrywane nie tylko w aspekcie finansowym, ale również w ujęciu socjologiczno-psychologicznym, z uwzględnieniem występującego zjawiska korupcji.

Pojęcie „korupcji”, które jak wiadomo nie jest pojęciem nowym, pochodzi od łac. słowa „corruptio” oraz oznacza przyjmowanie przez pracownika instytucji państwowej lub społecznej korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za wykonanie czynności urzędowej bądź naruszenie prawa. Ta słownikowa de-

¹⁴² Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego: *Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, s. 14.

¹⁴³ Raport NIK, *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych*, s. 52.

finicja jest na tyle obszerna, że nasuwa naukowe podejście do tematu patologii, stąd wydaje się, że bardziej wymownym i czytelnym będzie jednoznaczne określenie korupcji jako wykorzystywania urzędu publicznego dla korzyści osobistych¹⁴⁴.

Omawiając zagadnienie korupcji należy podkreślić, że jest ona tematem bardzo medialnym, chętnie wykorzystywanym przez środki masowego przekazu, co sprawia, że ogólny odbiór społeczny polskiej służby celnej nie jest najlepszy. Już powyższa teza może pomóc w odpowiedzi na pytanie dlaczego podmioty wolą dokonywać odpraw celnych na terenie innych państw Unii Europejskiej. Niekoniecznie bowiem przedsiębiorca musi doświadczyć osobiście, na „własnej skórze” zachowań patologicznych, by zdecydować się na pominięcie Polski jako kraju, w którym należy dokonać czynności na przykład zgłoszenia celnego.

Dla zobrazowania istniejącej sytuacji wystarczy przytoczyć wyniki raportu Transparency International („Indeks Percepcji Korupcji” opublikowany 20.10.2004 r.), z którego wynika, iż skala korupcji w Polsce kształtuje się na poziomie 3,5 punktów (gdzie 10 oznacza brak korupcji, zaś 1 - kraj skorumpowany) tj. najgorszym od 1996 r. (wówczas : 5, 57 punktów). Z kolei z raportu Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) z czerwca 2004 r. pt. „Postrzeganie korupcji w Polsce” wynika, iż 95% Polaków jest przekonanych, że korupcja w Polsce jest poważnym problemem. Z całą pewnością jednym z elementów wpływających na postrzeganie naszego kraju w zakresie zagrożenia korupcją są zjawiska patologiczne występujące w administracji celnej. Często zatem nawet powszechne przekonanie o skorumpowanym polskim celniku, może mieć znaczący wpływ na brak chęci podmiotów do dokonywania odpraw na terenie naszego kraju. Wszelkie zjawiska patologiczne (niezależnie od samej ilości ujawnionych przypadków korupcji) w sposób naturalny rzutują negatywnie na wizerunek całej polskiej administracji celnej¹⁴⁵.

W konsekwencji funkcjonariusze celni, charakteryzujący się nienaganną postawą etyczną w życiu zawodowym, doświadczają niejednokrotnie uczucia skrępowania oraz zażenowania w razie ujawnienia rodzaju wykonywanego przez nich zawodu na przykład w urzędach, na spotkaniach towarzyskich, etc. Występująca dość powszechnie opinia o korupcji w służbie celnej znajduje zatem bezpośrednie przełożenie na funkcjonowanie oraz odbiór „celnika - obywatela” w społeczeństwie. Dodatkowym aspektem związanym istotnie ze zjawiskiem korupcji, a dość często pomijanym jest okoliczność, iż wszelkie patologie występujące w służbie celnej mają zdecydowanie demotywuujący i kryminogenny wpływ na pozostałych pracowników. Niewątpliwie nieuczciwe bogacenie się nawet niewielkiej grupy funkcjonariuszy celnych, wzbudza

¹⁴⁴ Szymczak M, *Słownik języka polskiego*, s. 281.

¹⁴⁵ Trutkowski C., Koryś P., *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*, Warszawa 2013.

w pozostałych funkcjonariuszach, charakteryzujących się nienaganną postawą etyczną, poczucie niesprawiedliwości znajdujące odzwierciedlenie w ich życiu zawodowym i osobistym. Jest to tym bardziej istotne, że korupcja w sposób naturalny generuje koszty, do ponoszenia których zmuszone jest całe społeczeństwo, w tym również celnicy nie obciążeni patologiami.

Przykładowo podmiot zaangażowany w proceder dawania łapówki, nie zapłaci jej z własnej kieszeni, ale „wrzuci” w koszty prowadzonej działalności, powiększając cenę swego produktu o zapłaconą łapówkę. W opisanym przypadku „wziątko” stanowi więc swoistą marżę, którą ostatecznie zostanie obciążony krańcowy odbiorca towaru, czyli konsument. Korupcja jest więc oszustwem i kradzieżą. Przyjmując korzyść materialną funkcjonariusz celny oszukuje i zubaża resztę społeczeństwa oraz państwo.

Powyższe stwierdzenie jest konsekwencją również tego, iż służba celna jest działalnością publiczną, utrzymywaną ze środków budżetu państwa, którego zasadniczą część stanowią podatki płacone przez obywateli RP. Ponadto wnikliwa analiza zjawiska prowadzi również do wniosku, iż „nie biorący” funkcjonariusze celni, stykający się w swym otoczeniu z korupcją innych kolegów są dodatkowo obciążeni ciężarem psychicznym zachowania milczenia o istniejącej sytuacji, traktowanego jako element fałszywie pojmowanej lojalności zawodowej. Walka z korupcją jest zatem szczególnie trudna, zwłaszcza jeżeli wysokość propozycji łapówki przechodzi w ilość. O wiele łatwiej akceptowalnym jest bowiem zachowanie celnika żądającego korzyści majątkowej w wysokości np. 10 zł., niż kilkuset¹⁴⁶.

Można założyć, iż dla tzw. „świętego spokoju” większość podróżnych nie będzie się sprzeciwiać takiej wysokości łapówki. Tymczasem nie trzeba biegać z zakresu matematyki, by stwierdzić ile może wynosić potencjalna stawka dzienna, dorabiającego sobie „jedynie po 10 zł od podróżnego” celnika, skoro pełni on służbę przez 12 godzin. Nie należy również zapominać o innych - bezgotówkowych formach korzyści majątkowych polegających na obdarowaniu (oczywiście nie bezinteresownym) celnika częścią przewożonego towaru (np. południowymi owocami), załatwieniu gratisowych napraw zepsutego samochodu celnika w warsztatach importerów, opłaconych przez wdzięcznego przedsiębiorcę wycieczkach zagranicznych, czy choćby jedynie obietnic załatwienia określonych spraw stosownie do bieżących lub przyszłych potrzeb funkcjonariuszy celnych.

Już powyższe przykłady świadczą o tym jak trudna ze względu na ograniczone możliwości wykrycia korupcji zwłaszcza „bezgotówkowej” może być walka z patologiami występującymi w Służbie Celnej. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym wykrycie przypadku korupcji jest to, iż można wyróżnić dwie następujące sytuacje związane z zachowaniami celnika:

¹⁴⁶ W World Wide Web www.transparency.pl [dostęp z dnia 29.04.20016 r.].

- czynna postawa funkcjonariusza celnego - celnik sam występuje z propozycją korupcji, uzależniając wykonanie określonych czynności urzędowych od dodatkowego wynagrodzenia,
- bierna postawa funkcjonariusza celnego – celnik nie przejawia własnej inicjatywy w uzyskaniu korzyści finansowej, jednakże otrzymuje stosowną propozycję korupcji i się na nią godzi.

O ile w przypadku propozycji korupcyjnej wysuniętej przez samego funkcjonariusza celnego można zakładać sprzeciw podmiotu w stosunku do którego skierowane zostało żądanie łapówki, a w konsekwencji możliwość złożenia przez niego stosownego doniesienia do wyższych władz, o tyle w razie wystąpienia przez samego zainteresowanego np. podróżnego z taką ofertą i jej akceptacją przez samego celnika możliwość wykrycia korupcji jest wielce ograniczona. W świetle powyższego należy podkreślić konieczność podjęcia zdecydowanych oraz bardziej skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie z polskiej służby celnej osób godzących w jej dobre imię¹⁴⁷.

Wydaje się, iż punktem odniesienia do oceny postępowania danego funkcjonariusza celnego winien być Kodeks etyki zawodowej z dn. 21.09.2000 r. Jednakże należy zaznaczyć, iż w/w kodeks etyki jako dokument o wewnętrznym charakterze, odznaczał się dotychczas dość małym stopniem możliwości egzekwowania zawartych w nim postulatów na drodze prawnej.

W mojej ocenie należałoby zatem nadać Kodeksowi etyki funkcjonariusza celnego właściwą mu rangę, co mogłoby nastąpić poprzez wprowadzenie jego zapisów do ustawy z dn. 24.07.1999 r. o Służbie celnej, lub - choć jest to rozwiązanie jedynie połowiczne - wprowadzenie Kodeksu etyki decyzjami Dyrektorów poszczególnych izby celnych, w zakresie ich właściwości. Nie sposób w tym miejscu nie odnieść się do obowiązującej jeszcze nie tak dawno decyzji szefa Służby Celnej Nr 17 z dnia 27.08.2002 r. zawierającej zapis dotyczący zakazu używania przez funkcjonariuszy celnych prywatnych telefonów komórkowych w pracy oraz nakazu ewidencjonowania posiadanych środków pieniężnych. Przedmiotowa decyzja została uchylona ze względu m.in. na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich (numer RPO-426316-IX-913/02/WK z dnia 01.07.2003 r.) skierowane do Prezesa Rady Ministrów, z którego wynika, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności oraz praw mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie przez wzgląd na ważny interes państwa. Specyfika zawodu, społeczne znaczenie służby celnej oraz bardzo szeroki zakres ustawowych obowiązków administracji celnej wyrażony w jej funkcjach: fiskalnej, ochronnej oraz kontrolnej uzasadnia w pełni konieczność wprowadzenia stosownych regulacji ustawowych, będących odpowiednikiem uchylonej Decyzji Szefa Służby Celnej Nr 17 z dnia 27.08.2002 r.

Odpowiednie bowiem unormowanie opisanych kwestii na drodze prawnej byłoby niewątpliwie efektywnym narzędziem w walce z patologiami w służ-

¹⁴⁷ Dostęp w World Wide Web www.cbos.pl [dostęp 15.05.2016 r.].

bie celnej, która winna być prowadzona w sposób systematyczny i ciągły, ponieważ jakiegokolwiek środki o charakterze doraźnym są z góry skazane na niepowodzenie. Istotnym elementem mającym na celu zarówno zwalczanie jak i przeciwdziałanie korupcji są funkcjonujące w izbach celnych specjalne telefoniczne linie interwencyjne, których celem - jako zewnętrznego źródła informacji - jest pozyskiwanie od społeczeństwa danych o wszelkich nieprawidłowościach w działalności administracji celnej¹⁴⁸.

Ważną formą kontaktu ze społeczeństwem są różnego rodzaju ankiety prowadzonych przez Służbę Celną, a umożliwiające analizę wypowiedzi ankietowanych pod kątem podjęcia adekwatnych do uzyskanych wyników ankiety środków nakierowanych na poprawę funkcjonowania administracji celnej. Przykładowo na stronie internetowej Izby Celnej w Białej Podlaskiej została zamieszczona ankieta 5 (edycja w okresie 23.05.2005r. - 01.10.2005r.), skierowana do podróżnych przekraczających przejścia graniczne, znajdujące się we właściwości Dyrektora Izby Celnej, a zawierająca pytania m.in. o ewentualne postawy korupcyjne funkcjonariuszy celnych

Uwzględniając wszystkie opisane inicjatywy należy zastanowić się czy nie nadeszła już pora na zwołanie celniczego „Okrągłego stołu” mającego na celu przeprowadzenie wyczerpującej dyskusji, podzielenie się doświadczeniami poszczególnych izb celnych w walce z korupcją, wymianę posiadanych informacji, opracowanie standardów i skutecznych metod walki z chorobą, określenie wszystkich „za” i „przeciw” w kwestii zasadności oraz celowości utworzenia specjalnej celnej służby wewnętrznej do walki z patologiami w służbie celnej, etc.

Wydaje się, iż najgorszą rzeczą jaka mogła by się przydarzyć polskiej służbie celnej to udawanie, że korupcja nie istnieje, lub marginalizowanie jej rozmiarów. Patologie w Służbie Celnej istniały od wieków, jednakże nigdy nie było tak wielkiej społecznej dezaprobaty dla zjawiska korupcji, która - co należy podkreślić - jest chorobą i winna być traktowana jak choroba, w wielu przypadkach niestety choroba zakaźna.

Korupcja jest z pewnością dolegliwością bardzo przykrą, jednakże nie ma co liczyć, iż zostanie ona wyeliminowana metodą „samoleczenia”. Praca w administracji celnej nie bez powodu została nazwana Służbą Celną. Celem każdego funkcjonariusza celnego winno być zatem „służenie” społeczeństwu i państwu i na tym, by celnicy rzeczywiście mogli służyć obywatelom RP winny skupiać się działania antykorupcyjne. Ideałem byłoby stworzenie takiej sytuacji, gdy ci wszyscy młodzi ludzie szturmujący drzwi izb celnych w celu uzyskania pracy w administracji celnej, kierowali się przede wszystkim chęcią wykonywania interesującej, ciekawej pracy, nie zaś powszechnie panującymi opiniami o możliwościach łatwego i dodatkowego zarobku „na boku”¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Dostęp w World Wide Web www.bialapodlaska.uc.gov.pl [dostęp z dnia 15.05.2016 r.].

¹⁴⁹ Raport NIK, *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych*, s. 55.

5.4.5 Podejście do przeciwdziałania korupcji w wybranych krajach europejskich

Działania poszczególnych krajów europejskich związane z przeciwdziałaniem korupcji odwołują się przede wszystkim do podstawowych uregulowań międzynarodowych: Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji oraz Prawno karnej Konwencji o Korupcji (oraz szczegółowych uregulowań innych aktów prawa międzynarodowego). W ocenie Komisji Europejskiej rozwiązania wprowadzane przez poszczególne kraje w wielu wypadkach są niewystarczające, bądź wręcz pozorne. Jak ujęto to w wydanym przez Komisję Europejską Komunikacie do Parlamentu Europejskiego oraz Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego zatytułowanym „Zwalczanie korupcji w UE”, „instrumenty międzynarodowe i antykorupcyjna legislacja UE zostały przyjęte, ale ich implementacja pozostaje niedostateczna”. W dokumencie tym wskazuje się, iż wdrażanie zabezpieczeń antykorupcyjnych w poszczególnych krajach europejskich jest na różnym poziomie a w wielu z nich wręcz brakuje woli politycznej, aby korupcję skutecznie zwalczać. W Komunikacie zwraca się również uwagę na brak dostatecznej wiedzy w temacie rzeczywistych efektów działań zmierzających do przeciwdziałania korupcji w Europie oraz ustanawia się ogólnoeuropejski mechanizm monitoringu działań antykorupcyjnych podejmowanych przez poszczególne kraje (mechanizm ten przewiduje publikację cyklicznych raportów o stanie działań antykorupcyjnych w Unii Europejskiej, począwszy od 2013 r.). Istniejące opracowania odnoszące się do działań zmierzających do zwalczania korupcji w krajach Europy pozwalają wyróżnić kilka zasadniczych, typowych mechanizmów antykorupcyjnych, które stosowane są w poszczególnych państwach. Jednak, z wyjątkiem raportów publikowanych przez GRECO, mających charakter fragmentaryczny, brakuje rzetelnej informacji w temacie skuteczności wdrażanych zabezpieczeń. Zgodnie z dostępnymi informacjami konieczność strategicznego podejścia do zwalczania korupcji jest zauważana w wielu krajach europejskich (oraz w zdecydowanej większości nowych państw członkowskich)¹⁵⁰.

Przekonanie to materializuje się głównie w postaci opracowywania narodowych programów/strategii przeciwdziałania korupcji (nie zawsze są to programy ogólnokrajowe – na przykład w Niemieckiej Republice Federalnej tylko niektóre z landów takie strategie przyjęły). Zauważyć należy, że w większej części przypadków strategie te (występujące zresztą pod różnymi nazwami) dotyczą administracji publicznej sensu largo, z rzadka jedynie uwzględniając podział na administrację centralną i samorządową¹⁵¹.

¹⁵⁰ C. Trutkowski, P.Koryś, *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 24-25.

¹⁵¹ Sprawozdanie podsumowujące realizację I Etapu Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna, Zespół do Spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej, Departament

Podejście strategiczne, o ile jest wdrażane, to uzupełnia istniejące, krajowe uregulowania prawno-karne odnoszące się do przestępstw korupcyjnych - różnie zresztą definiowanych. Konieczność zapewnienia przejrzystości działań administracji publicznej wyrażana jest wprost w znacznej większości strategii. Ich twórcy zakładają wprowadzanie szeregu konkretnych rozwiązań podnoszących zabezpieczenia prawne, przybliżających administrację publiczną do obywatela oraz zwiększających przejrzystość jej działania, jak również intensyfikację informowania społeczeństwa o działaniach antykorupcyjnych podejmowanych przez publiczne instytucje.

W przyjmowanych strategiach najczęściej wskazuje się na kilka głównych obszarów koniecznej interwencji państwa:¹⁵²

- strategiczne planowanie rozwoju krajowego systemu prawnego w celu wzmocnienia przejrzystości oraz legalności funkcjonowania administracji publicznej (szczególnie w odniesieniu do systemów rekrutacji pracowników w sektorze publicznym, oceny a także zasad zatrudnienia urzędników państwowych, ograniczenia nepotyzmu i łapownictwa),
- podejmowanie działań analitycznych w odniesieniu do istniejących instrumentów prawnych oraz środków administracyjnych prowadzących do oceny ich adekwatności i efektywności w zapobieganiu oraz zwalczaniu korupcji,
- formułowanie zaleceń, a także rozwiązań prawnych dotyczących systemów zamówień publicznych, zarządzania finansami oraz prowadzenia polityki finansowej,
- podejmowanie działań na rzecz zwiększenia przejrzystości funkcjonowania administracji publicznej, dostępu obywateli do informacji publicznej i przejrzystości kryteriów podejmowania decyzji przez administrację publiczną,
- wdrażanie kodeksów etycznych oraz kodeksów postępowania w administracji publicznej,
- podejmowanie działań związanych z przeciwdziałaniem konfliktowi interesów, zarówno w przypadku czynnych funkcjonariuszy publicznych, jak również w odniesieniu do osób zajmujących stanowiska publiczne i przechodzących na emeryturę,
- podejmowanie antykorupcyjnych działań sektorowych;
- w obszarze sądownictwa oraz policji (odnoszących się do wzmocnienia niezależnego oraz uczciwego funkcjonowania sędziów i funkcjonariuszy publicznych), służby zdrowia, sportu oraz prywatnej działalności biznesowej,

Administracji Publicznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2004r., s. 3– 10.

¹⁵² C. Trutkowski, P.Koryś, *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 24-25.

- podejmowanie działań na rzecz zwiększenia przejrzystości finansowania partii politycznych oraz kampanii wyborczych,
- podejmowanie współpracy międzynarodowej mającej na celu wymianę doświadczeń oraz uczestnictwo w ponadnarodowych inicjatywach antykorupcyjnych,
- podejmowanie działań zmierzających do wzmacniania świadomości społecznej w zakresie zagrożeń korupcyjnych, działań popularyzatorskich i edukacyjnych.

5.4.6 Metody przeciwdziałania korupcji w polskiej administracji publicznej

W Polsce w 2000 r. powstała Antykorupcyjna Grupa Robocza, w której skład weszli reprezentanci życia społecznego oraz politycznego: politycy oraz parlamentarzyści, naukowcy, urzędnicy państwowi, działacze organizacji pozarządowych, związkowcy, przedstawiciele Kościoła i dziennikarze. Prace grupy były wspierane przez Biuro Banku Światowego w Polsce. W 2001 r. grupa przedstawiła założenia strategii przeciwdziałania korupcji, które ostatecznie strategią antykorupcyjną się nie stały. Dokument pod nazwą Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna rząd polski przyjął w 2002 r.¹⁵³

Jego celem była w założeniu budowa zintegrowanego, długookresowego programu skoordynowanych działań instytucji publicznych dążącego do ograniczenia skali korupcji. Został on podzielony na kolejne etapy – pierwszy etap wdrażano do roku 2005, drugi w latach 2005 – 2009. Od 2010 r. trwają prace nad Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji, mającym być kontynuacją Strategii. Na nieszczęście, do tej pory prace te nie wyszły poza etap wstępny. Strategia ta miała na celu dostosowanie polskich rozwiązań prawnych i instytucjonalnych do wymogów europejskich, poprawę skuteczności wykrywania przestępstw korupcyjnych, głównie w administracji publicznej, promocję postaw etycznych oraz zwiększenie świadomości publicznej w dziedzinie korupcji¹⁵⁴.

Kolejno w ramach tej strategii miały zostać wdrożone mechanizmy zapobiegające oraz przeciwdziałające korupcji, miały również być podjęte działania zwiększające respektowanie antykorupcyjnych regulacji prawnych i ograniczające społeczną tolerancję dla korupcji. Finalny z celów strategicznych wymienionych w dokumentach było stworzenie życzliwej dla obywateli i przejrzystej administracji publicznej. Pośród obszarów szczególnie narażonych na niebezpieczeństwa korupcyjne zostały wskazane zamówienia publiczne, administra-

¹⁵³ C. Trutkowski, P.Koryś, *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 31.

¹⁵⁴ Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r., M.P. 2011. nr93. poz.953.

cja centralna i samorządowa, służba cywilna, prywatyzacja, wymiar sprawiedliwości, usługi publiczne, finanse publiczne i ochrona zdrowia, a w drugim etapie strategii również środki masowego przekazu, edukacja i kultura. Jako organy realizujące strategię wyznaczono ministrów, Szefa Urzędu Zamówień Publicznych, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Szefa Służby Cywilnej, Komendanta Głównego Policji, Szefa Służby Celnej, Głównego Inspektora Transportu Drogowego, a także Generalnego Inspektora Kontroli Finansowej.

5.5 Podejścia ustrukturyzowane i sformalizowane

W tym miejscu warto wskazać na pewne ogólne cechy utrwalonych w Polsce rozwiązań opartych na systemach zarządzania jakością ISO 9001. Systemy te odwołują się do poszerzonego certyfikatu w kilku odmianach normy: ISO 9001:2000 bądź ISO 9001:2009 oraz (ewentualnie) ISO 9001:2006. Są one wprowadzane na różnych szczeblach administracji rządowej a także samorządowej. Struktura rozwiązań zawartych w Księdze Jakości (elemente systemu ISO) oraz powiązanej z nią Polityce Antykorupcyjnej oraz Systemie Zabezpieczeń Antykorupcyjnych jest zasadniczo analogiczna. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż znaczna część instytucji publicznych wprowadza system ISO 9001 z pominięciem poszerzenia antykorupcyjnego (jako przykład można podać opracowany przez Ministerstwo Finansów „Jednolity system zarządzania jakością w administracji podatkowej”). Ponadto, w instytucjach publicznych zazwyczaj nie jest wprowadzana norma SA 8000, która dotyczy odpowiedzialności społecznej (System Odpowiedzialności Społecznej) – współbieżna z systemem ochrony przed zagrożeniami korupcyjnymi. System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym tworzy zintegrowany system zarządzania organizacją ukierunkowany na zapewnienie zaufania, iż organizacja wdrożyła rozwiązania eliminujące, bądź w znacznym stopniu ograniczające możliwość występowania zjawisk korupcyjnych oraz rozwiązania te nadzoruje, a także doskonali. Szczególny nacisk w Systemie jest położony na kształtowanie stosownej postawy etyczno-moralnej oraz świadomości pracowników na każdym poziomie zarządzania organizacją, poprzez komunikację wewnętrzną, szkolenia, systemy motywacyjne, budowanie kultury organizacji itd. System może być wdrażany w dowolnej organizacji, w której, z uwagi na specyfikę jej działania, jest prawdopodobieństwo wystąpienia jakiegokolwiek działania korupcyjnego. Może on być wdrażany zarazem w organizacjach, które już posiadają wdrożony system zarządzania jakością wg normy ISO 9001, jak również w takich, które wdrażają równocześnie oba systemy. Wszystkie wymagania Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym są własnością Krajowej Izby Gospodarczej znajdującej się przy ul. Trębackiej 4 w Warszawie i Polskiego Centrum Badań

i Certyfikacji S.A., przy ul. Kłobuckiej 23A w Warszawie. Wszelkie prawa odnoszące się do wymagań systemu są zastrzeżone¹⁵⁵.

Certyfikat SPZK wydawany jest na trzy lata, po pozytywnym wyniku audytu certyfikacyjnego. W okresie ważności certyfikatu przeprowadzane są dwa audyty nadzoru. Przed upływem ważności certyfikatu instytucja może poddać się audytowi odnowienia oraz przedłużyć ważność certyfikacji na kolejny trzyletni okres. Badania zrealizowane przez Annę Kubiak i Anetę Krzewińską w 2011 r. wskazują, iż certyfikaty systemu zarządzania jakością (ISO 9001) posiadały cztery ministerstwa (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwo Sprawiedliwości) przy czym związane z tymi certyfikatami zabezpieczenia antykorupcyjne wdrożono jedynie w Ministerstwie Gospodarki i Ministerstwie Sprawiedliwości¹⁵⁶.

Już po zakończeniu realizacji badań zabezpieczenia takie wprowadziło również Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Spośród 16 Urzędów Wojewódzkich w 2011 r. systemy ISO były wdrożone w jedenastu, a rozszerzenie systemu o „nakładkę” antykorupcyjną (SPZK) zadeklarowano w trzech urzędach, podczas gdy cztery deklarowały wprowadzenie takiego rozszerzenia w przyszłości. Rozpoznanie zrobione przez nas w maju 2013 r. wskazuje, iż SPZK został wprowadzony w sumie w pięciu urzędach wojewódzkich w kraju, przy czym w trzech z nich, przez wzgląd na finanse, nie jest obecnie certyfikowany (aczkolwiek, zgodnie z deklaracjami informatorów, procedury w nim przewidziane są wciąż stosowane).

Zgodnie z otrzymanymi informacjami, w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim trwają przygotowania do wprowadzenia tego systemu – w budżecie 2013 r. zabezpieczono środki na ten cel i trwają kursy związane z jego wprowadzaniem. Z kolei w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim systemu oficjalnie nie wprowadzono, lecz stosowane są niektóre jego rozwiązania (na przykład szacowane jest ryzyko korupcyjne oraz została formalnie przyjęta polityka antykorupcyjna). Podkarpacki Urząd Wojewódzki, nie posiada formalnego systemu antykorupcyjnego, zarządzeniem Wojewody uruchomił instrukcję „w sprawie systemu wsparcia dla pracowników w związku, iż istnieje możliwość wystąpienia sytuacji korupcyjnych”. Podkreślić trzeba, że w wielu Urzędach Wojewódzkich nie istnieją żadne antykorupcyjne rozwiązania z wyjątkiem kodeksowych zaleceń w sferze etyki.

¹⁵⁵ C. Trutkowski, P.Koryś, *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 34-35.

¹⁵⁶ Dostęp w World Wide Web www.antykorupcja.edu.pl [dostęp 14.04.2016].

5.6 Podejścia „miękkie”, jakościowe

Zupełnie inne podejście do zapobiegania korupcji i zapewniania przejrzystości oraz uczciwości funkcjonowania administracji publicznej prezentują te instytucje, w których przyjmowane rozwiązania ograniczają się do uregulowań w zakresie etyki, zaś działania dotyczą przede wszystkim podnoszenia świadomości oraz wiedzy pracowników w ramach prowadzonych szkoleń. Edukacja antykorupcyjna jest dosyć mocno rozpowszechniona w administracji centralnej. W omawianych wcześniej badaniach Anety Krzewińskiej i Anny Kubiak „znakomita większość badanych instytucji zadeklarowała, iż ich pracownicy brali udział w szkoleniach dotyczących zagrożeń korupcyjnych”. Były to zarówno szkolenia wewnętrzne, jak również szkolenia organizowane centralnie. Odrębne podejście do edukacji etycznej oraz antykorupcyjnej zaobserwowano w administracji samorządowej¹⁵⁷.

W 2009 r. aż 60% samorządów zadeklarowało, iż pracownicy urzędów nie uczestniczą w żadnych szkoleniach tego rodzaju, przy czym większa część respondentów z tej grupy (79%) stwierdziła, iż wynika to z braku potrzeby takiej edukacji. Kodeksy etyki istnieją w większości instytucji centralnych badanych w 2011 r., natomiast w samorządach, zgodnie z wynikami badań MSWiA z 2009 r., „kodeksy postępowania etycznego” obowiązują w 52,2% urzędów JST, zaś kodeksy etyki pracownika samorządowego w 44,9% JST (18,2% JST wskazało, iż zostały u nich wdrożone kodeksy etyki radnego).¹⁵⁸

Podkreślić należy, że brakuje informacji na temat autentycznej efektywności wdrażania kodeksów etyki w administracji oraz rezultatów, jakie przynoszą w zakresie przeciwdziałania korupcji. Niewykluczone jest to, że wiele w tym zakresie może zależeć od postawy prezentowanej przez np. kierownictwo organizacji i od powiązania panujących uregulowań etycznych z pozostałymi unormowaniami regulującymi pracę urzędu.

Jedną z bezpośrednich przesłanek do wprowadzenia programu antykorupcyjnego, oprócz polityki państwa, była na pewno rosnąca liczba przestępstw korupcyjnych funkcjonariuszy. Zgodnie z dokumentacją zamieszczoną na stronie Ministerstwa Finansów „w latach 2000–2008 liczba funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej, którym organy ścigania postawiły zarzuty związane z przyjęciem korzyści majątkowej bądź osobistej (art. 228 k.k.), stale wzrastała. W szczytowym okresie przypadającym na lata 2007–2008, zanotowano liczbę 153 i 150 takich przypadków, co stanowiło około 1% ogółu osób pełniących służbę oraz zatrudnionych w Służbie Celnej (S.C.)”¹⁵⁹.

Program został ufundowany na analizie dotychczas wdrażanych zabezpieczeń antykorupcyjnych oraz identyfikacji czynników sprzyjających korupcji

¹⁵⁷ Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, s. 119.

¹⁵⁸ Dostęp w World Wide Web www.antykorupcja.edu.pl [dostęp z dnia 17.04.2016 r.].

¹⁵⁹ Dostęp w World Wide Web www.financepubliczne.bdo.pl [dostęp z dnia 17.04.2016 r.].

w Służbie Celnej i konsekwencji korupcji w S.C. dla dochodów budżetu, zaufania społecznego do S.C. oraz bezpieczeństwa społecznego. W oparciu o tę analizę, wśród czynników korupcjogennych typowych dla S.C. wskazano następujące obszary zagrożeń: specyfika pracy na granicach, wysoka presja korupcyjna, działania poza siedzibą urzędu, kontakt z przestępczością zorganizowaną oraz bezpośredni kontakt pracowników z interesantami. Program poprzedzała realizacja cyklu szkoleń dla przyszłych liderów wprowadzania rozwiązań antykorupcyjnych. Szkolenia te miały charakter edukacyjny, lecz pozwoliły też w konsensualny sposób wypracować techniki realizacji celów programu¹⁶⁰.

W ramach Programu wyodrębniono dwie płaszczyzny ograniczania zagrożenia korupcją: redukcja podatności na korupcję poszczególnych procesów oraz stanowisk pracy oraz unikanie czynników mających wpływ na przyczynę złożenia oraz akceptacji propozycji korupcyjnej. W oparciu nie sformułowano konieczne do zrealizowania cele pośrednie¹⁶¹:

- uodpornienie procesów (na zagrożenia korupcyjne),
- minimalizacja szansy wystąpienia korupcji na poszczególnych stanowiskach pracy,
- systemowe analizy i monitoring zjawisk korupcyjnych,
- budowa jednolitych norm postępowania w sytuacjach korupcyjnych,
- udoskonalenie systemu szkoleń antykorupcyjnych,
- system promowania antykorupcyjnych postaw etycznych,
- budowa systemu zapobiegania wewnętrznej i zewnętrznej presji sprzyjającej korupcji funkcjonariuszy,
- stworzenie systemu reagowania na korupcję ze strony środowiska zewnętrznego i wewnętrznego,
- udoskonalenie systemu promowania osiągnięć,
- systemowe analizy, a także monitoring zjawisk korupcyjnych (pojawia się w obu płaszczyznach jako narzędzie systemowe oraz monitorujące bieżącą sytuację, pozwalające na doskonalenie instrumentów zapobiegania korupcji),
- udoskonalenie systemu promowania działań antykorupcyjnych.

5.7 Podejścia mieszane

Podejścia, które definiujemy tu mianem „mieszanych” są to takie, w których nie ma ustrukturyzowanego, zintegrowanego systemu zarządzania ryzykiem korupcyjnym, lecz wprowadzono pewne trwałe, zinstytucjonalizowane elementy służące przeciwdziałaniu korupcji bądź monitoringowi zagrożeń korupcyjnych. Do możliwości takich należą głównie wszelkie formalnie ustanowione

¹⁶⁰ Mapa korupcji 2011 – Centralne Biuro Antykorupcyjne.

¹⁶¹ C. Trutkowski, P.Koryś, *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 49.

jednostki organizacyjne działające w instytucji. Za formę zinstytucjonalizowanego monitoringu korupcyjnych zagrożeń można również uznać działalność doradcy do spraw etyki w instytucji, jednak pod warunkiem, że funkcja ta będzie traktowana poważnie, że zostanie jej nadany odpowiednio ważny status w ramach instytucji, natomiast osoba ją sprawująca będzie dysponowała należytyim przygotowaniem i zasobami czasowymi pozwalającymi jej na rzetelne wykonywanie powierzonych zadań związanych z ograniczaniem ryzyka korupcyjnego oraz ze zintensyfikowaniem infrastruktury etycznej urzędu.

Przykładem instytucji, w której powołano jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za przeciwdziałanie korupcji, jest Ministerstwo Obrony Narodowej. W 2011 r. utworzono tam Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych, do którego zadań należy¹⁶²:

- identyfikacja istniejących zagrożeń i mechanizmów korupcyjnych, we współpracy z komórkami organizacyjnymi i jednostkami organizacyjnymi,
- analiza zidentyfikowanych mechanizmów korupcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań strukturalnych, luk w istniejących procedurach bądź braku odpowiednich procedur,
- wypracowywanie rozwiązań w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zjawisk korupcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem projektów systemów oraz procedur antykorupcyjnych oraz opracowywanie projektów polityki przejrzystości w resorcie,
- monitorowanie wdrażania zatwierdzonych procedur oraz rozwiązań,
- przeprowadzanie oraz organizowanie szkoleń w zakresie przejrzystości procedur i rozwiązań systemowych,
- opiniowanie oraz konsultowanie, na potrzeby Ministra bądź na wniosek komórek organizacyjnych i jednostek organizacyjnych, spraw lub projektowanych rozwiązań z punktu widzenia przejrzystości, gospodarności oraz zapobiegania patologiom korupcyjnym,
- opiniowanie, na zlecenie Ministra lub w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych, projektów aktów prawnych pod kątem przejrzystości i możliwych zagrożeń korupcyjnych,
- prowadzenie nadzoru nad zakupami dokonywanymi na rzecz resortu.

¹⁶² Oświadczenie Rządowe z dnia 18 sierpnia 2004 r. w sprawie mocy obowiązującej Cywilnoprawnej konwencji o korupcji, sporządzonej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r.

Zakończenie

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa łączy się bezpośrednio z odpowiedzialnością i kompetencjami. Nie jest ono aktem jednorazowym, nie jest otrzymywane w darze i nie zależy od kaprysów losu. Jest to wypracowany w trudzie stan świadomości społecznej.

Obszar bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest obecnie poddany oddziaływaniom tych samych czynników, które wywołują zmiany w tradycyjnych obszarach suwerenności państwa. Szczególne znaczenie dla trwałości systemu demokratycznego mają zjawiska kryzysowe rozumiane jako konsekwencje procesów towarzyszących globalizacji, tak w wymiarze jednostkowym, jak i grupowym. Wyrażają się one stopniowym osłabieniem wpływu obywateli na bieg spraw publicznych. Warto jednak zważyć, że proces ten dokonuje się w warunkach ugruntowania instytucji demokratycznych naszego państwa. Obiektywnie zwiększają się techniczne możliwości komunikowania, a więc także ekspozowania i upowszechniania własnych poglądów oraz wpływu jednostek na kształtowanie i wykonywanie funkcji władczych w państwie. Stabilizowanie państwa narodowego oraz zapewnienie trwania niektórych aspektów jego suwerenności wynika z konieczności utrzymania pewnej generalnej zdolności regulowania zachowań społecznych, wpływania na rzeczywistość społeczną, właściwej tylko organizmom państwowym. Przesłanką i celem uruchomienia tych mechanizmów regulacji zachowań oraz budowania ich społecznej akceptacji jest zapewnienie na danym terytorium bezpieczeństwa dającego się określić mianem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Bezpieczeństwo to jest wartością samą w sobie, ważną dla mieszkańców – obywateli – członków społeczeństwa, ale też dla organów władzy i pozostających w relacjach z nimi rządów państw sojuszniczych. Tak rozumiane uzasadnienie wydaje się odpowiednio tłumaczyć trwanie państwa. Wydolność procesu decyzyjnego władzy wykonawczej świadczy o stabilizacji i funkcjonalności struktur państwa, tak jak stanowienie reguł prawa spełniających postulaty jasności, przejrzystości i przewidywalności świadczy korzystnie o władzy ustawodawczej i sprawującej tu funkcję kontrolną władzy sądowniczej. Prawo, ograniczając mandat sprawującego władzę wykonawczą, jest dyrektywą zarówno dla tych, którzy są odpowiedzialni za jego wykonywanie, jak również dla adresatów poddanych jego działaniu. Pomimo że normy prawne nie są z pewnością jedynymi regulatorami procesów społecznych i wzajemnych relacji pomiędzy władzą a obywatelem, ich znaczenie w systemie demokratycznym wyraża się w funkcji swego rodzaju stabilizatora, który wydaje się działać tym skuteczniej, im większa w społecznym otoczeniu władzy świadomość praw i obowiązków obywatelskich, im większy udział różnorodnych form aktywności społecznej w życiu publicznym. Poziom bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest akceptowany wówczas, gdy w jego ramach można realizować szeroką paletę własnych, indywidual-

nych interesów, gdy nie nakłada nadmiernych obciążeń, gdy w końcu zapewnia elementarne poczucie bezpieczeństwa. Takie ujęcie oddaje istotę roli i znaczenia bezpieczeństwa wewnętrznego w demokratycznym państwie.

Styk sfery gospodarki z władzą publiczną jest najbardziej korupcjogenną dziedziną życia, świadczy to o słabościach instytucjonalnych większości państw. Przed każdym kto sprawuje władzę, cały czas rodzi się wiele pokus. „Władza korumpuje” – to najczęściej używane powiedzenie, które bez wątpliwości uzasadnia wcześniejszą myśl. Bez wątpienia, można stwierdzić, że korupcji się nie zlikwiduje, można natomiast ograniczyć jej skalę oraz osłabiać powody prowadzące do jej powstawania. Aby było to możliwe, potrzebne są programy oraz procedury na tyle skuteczne by korupcja była bardzo ryzykowanym procederem. Korupcja staje się plagą o której mówi się coraz częściej, narastanie jej podkreśla wiele instytucji i organizacji pozarządowych. Z raportów m.in. Banku Światowego, Najwyższej Izby kontroli, czy Transparency International wynika, że zjawisko korupcji w Polsce jest już na wszystkich szczeblach władzy publicznej. Szczególnie podatną instytucją jest administracja publiczna, służba zdrowia, wymiar sprawiedliwości, policja, partie polityczne, czy organy władzy państwowej. Do obszarów które są szczególnie narażone na korupcję należą m.in. prywatyzacja, służby celne, zamówienia publiczne czy działania organów nadzoru. Pomimo powszechnej świadomości obywateli, raportów, złego odbioru społecznego, problem korupcji – zwalczania przeciwdziałania niestety pozostaje nadal w sferze deklaracji niż skutecznych działań.

Mimo iż, państwa, organizacje międzynarodowe oraz inne podmioty przeciwdziałając korupcji, wykorzystują zróżnicowane ekonomiczno-prawne lub prawne instrumenty na przykład stosowanie prawa antykorupcyjnego zawierającego jawność, kary i przezroczystość, wewnętrzna kontrola finansowa, specjalistyczne odziały prokuratury, szkolenia kierunkowe, poza tym stosuje się zwiększanie wynagrodzeń funkcjonariuszy publicznych, surowe kary za postępowania korupcyjne dokonywanie częstych wymian na stanowiskach urzędniczych, to nadal korupcja jest cały czas obecna w naszym kraju.

Do głównych przyczyn sprzyjających korupcji musimy zaliczyć: bardzo słabe działanie sądownictwa, które niestety samo jest podatne na korupcję, brak ponoszenia odpowiedzialności przez urzędników za podjęte decyzje, brak poczucia wstydu przed obywatelami, nie do końca uregulowane rozwiązania w sferze finansów publicznych i w sferze gospodarki (system zezwoleń, koncesji, rozbudowany system pozabudżetowy, procedury uznaniowe).

Konieczne jest by program przeciwdziałania i walki z korupcją ze względu na jej rozległość był kompleksowy, ukierunkowany na różne obszary tego zjawiska. Poza tym, ważne jest przy realizowaniu programu antykorupcyjnego była wola oraz konsekwencja w egzekwowaniu i podejściu do działań.

Bez efektywnej i szybkiej pracy w sprawie korupcji, państwo zawsze będzie odnosiło klęskę, zaś obywatele będą się zastanawiać nad sensem istnienia przekupnych struktur administracji publicznej. Niestety, zmniejszenie zaufania do władz publicznych pociąga za sobą zdecydowanie mniejszą wyborczą frekwencją, poza tym lekceważeniem wszystkich hierarchów władzy, częstszym wzbranianiem się od obowiązku ponoszenia danin publicznych, wzrostem popularności idei oraz zachowań anarchistycznych, a wręcz przestępczych. Korupcja nie jest więc problemem samym w sobie, dotyczy każdego i wszystkiego. Powoduje zagrożenie dla państwa, a więc dla wywalczonej polskiej demokracji.

Piśmiennictwo

1. Balcerowicz B., *Obrona państwa średniego*, Warszawa 1997, s. 26
2. Balcerowicz B., *Siły zbrojne w polityce bezpieczeństwa. Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, Warszawa 2001, s. 492
3. Bolesta S., *Charakter i zakres prawny działalności Milicji*, *Zeszyty Naukowe ASW* 1975, nr 9, s. 135-151
4. Bolesta S., *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*, Warszawa 1972, s. 121
5. Czaja J., *NATO przed drugą rundą rozszerzenia*, „Wojsko i Wychowanie”, nr X/2002
6. Czapliński W., *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym prawie administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 9, s.317-323
7. Czaputowicz J., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s.8
8. Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 104
9. Dudek A., T. Łoś-Nowak, *Bezpieczeństwo państwa w środowisku międzynarodowym*, Warszawa 2003, s. 143
10. Falecki J., *Udział Sił Zbrojnych RP w kryzysach pozamilitarnych na terenie RP*, [w:] materiały z I konferencji Zarządzanie kryzysowe organizowanej przez Wyższą Szkołę Morską w Szczecinie i Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie w dn. 27.06.2003 r., s. 116-117.
11. Gołębiowski J., *Bezpieczeństwo Narodowe RP*, Warszawa, 1999 r, nr 4, s.195
12. Hołyst B. *Kryminologia*, Wydawnictwo Prawnicze PWN Warszawa 1999
13. Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji*, Muza S.A. 2008 s. 398
14. Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939 s.73

15. Kukułka J, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, Sprawy Międzynarodowe, 1982, nr, 7, s. 30
16. Koziej S, *Bezpieczeństwo : istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, Bezpieczeństwo Narodowe 2011, nr 18, s. 20
17. Korycki S., *System bezpieczeństwa Polski*, Warszawa 1994, s. 54.
18. Hanausek T., *Ustawa o policji, Komentarz*, Kraków 1996, s.19
19. Hanausek T., *Ustawa o ochronie osób i mienia z dnia 22 sierpnia 1977 r. Komentarz*. Toruń 1998, s. 72
20. Longhurst K., *Kultura bezpieczeństwa narodowego w Polsce w Niemczech*, Poznań 2003, s 2
21. Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008,
22. Prońko J., *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, AON, Warszawa 2000, s. 49-52
23. Rejmer P., *Podstawy toksykologii*, Ekoinżynieria, Lublin 1999.
24. Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz do przepisów*, Zakamycze 2000, str.28
25. Skrzydło W., *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006, s.316
26. Słownik języka polskiego, PWN wyd. IX, Warszawa 1994, t. I, s. 147
27. Sprengel B., *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek 2004
28. Ura E., *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Państwo i Prawo” 1974, s. 76
29. Ura E., *Prawo administracyjne*. Cz. II, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1997, s. 98
30. Wróbel A., *Mózg czyli świat subiektywny*, „Wiedza i życie” nr 3, 1998.
31. Zaborowski J., *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977, s. 129-130
32. Zięba R., *Pojęcie, istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, Sprawy Międzynarodowe, 1989, nr, 10, s. 49-70
33. Wojciuk A., *Dylemat potęgi. Praktyczna teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2010, s. 27

Wykaz aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku : Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946
2. Ustawa z dnia 06 kwietnia 1990 roku, o Policji Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. 1990 Nr 78 Poz. 462 z późn. zm.

4. Ustawa z dnia 16 marca 2001 roku o Biurze Ochrony Rządu, Dz.U. 2001 Nr 27 poz. 298 z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 o Ochronie Przeciwpożarowej Dz.U. 1991 Nr 81 poz. 351 z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o Ochronie Osób i Mienia Dz.U. 1997 Nr 114 poz. 740 z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 6 lica 2001 roku o Usługach Detektywistycznych Dz.U. 2002 Nr 12 poz. 110, z późn. zm.
8. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska Dz.U. 1991 Nr 77 poz. 335 z późn. zm.
9. Ustawa z dnia 14 marca 1985 roku o Państwowej Inspekcji Sanitarnej Dz.U. 1985 Nr 12 poz. 49 z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o Inspekcji Handlowej Dz.U. 2001 Nr 4 poz. 25 z późn. zm.
11. Ustawa z dnia 6 września 2001 roku Prawo farmaceutyczne Dz.U. 2001 Nr 126 poz. 1381 z późn. zm.
12. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy Dz.U. 2007 Nr 89 poz. 589 z późn. zm.
13. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku o Inspekcji Weterynaryjnej Dz.U. 2004 Nr 33 poz. 287 z późn. zm.
14. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. Dz.U.1997 nr.88 poz.553, Kodeks karny.
15. Ustawa z dnia 28 października 2002 r. Dz.U.2002 nr.197 poz.1661., O odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

Źródła internetowe

1. Dostęp w World Wide Web www.transparency.org [dostęp 29.04.20016]
2. Dostęp w World Wide Web www.bialapodlaska.uc.gov.pl [dostęp 15.05.2016]
3. Dostęp w World WideWeb http://www.iwiu.pl/index.php/zaklady/bezpieczenstwa/107_odpowiedzialnosc-karna-funkcjonariusza-publicznego?showall=1 Odpowiedzialność karna funkcjonariusza publicznego [dostęp 10.05.2016]
4. Dostęp w Word Wide Web <http://www.isp.org.pl/files/2560903710390186001161949188.pdf>. Korupcja w obszarze zamówień publicznych w Polsce- zagrożenia i rekomendacje na przyszłość, Zagrożenia korupcją po nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych [dostęp 6.04.2016]
5. Dostęp w World Wide Web <http://www.przestepczoscorganizowana.pl/index.php?go=8>. Zwalczanie przestępczości zorganizowanej, Przestępczość korupcyjna, [dostęp 30.05.2016]

6. Dostęp w World Wide Web <http://www.lex-pol.pl/2012/11/przestepstwo-lapownictwa/>. Przestępstwo łapownictwa [dostęp 30.05.2016]
7. Dostęp w World Wide Web www.antykorupcja.edu.pl [dostęp 14.04.2016]
8. Dostęp w World Wide Web www.financepubliczne.bdo.pl [dostęp 17.04.2016]
9. Mapa korupcji 2011 – Centralne Biuro Antykorupcyjne
10. Przegląd Antykorupcyjny - Korupcja jako instrument uprawiania polityki, Wydawnictwo Centralne Biuro Antykorupcyjne
11. Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego: Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
12. Raport NIK, Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych
13. Sprawozdanie podsumowujące realizację I Etapu Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna, Zespół do Spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej, Departament Administracji Publicznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2004
14. Oświadczenie Rządowe z dnia 18 sierpnia 2004 r. w sprawie mocy obowiązującej Cywilnoprawnej konwencji o korupcji, sporządzonej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999
15. Zjawiska patologiczne w zamówieniach publicznych, Urząd Zamówień Publicznych

Notki biograficzne autorów

Dariusz Skalski – *doktor nauk o kulturze fizycznej*, pracownik naukowy w Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku. Absolwent studiów doktoranckich w Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku z indywidualną realizacją programu (IOS – Indywidualną Organizacją Studiów). Absolwent: Akademii Wychowania Fizycznego im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku – *studia magisterskie w zakresie wychowania fizycznego*, Politechniki Gdańskiej – Wydział Zarządzania i Ekonomii – *studia magisterskie w zakresie zarządzania i marketingu* i Wyższej Szkoły Społeczno-Ekonomicznej w Gdańsku – Wydział Pedagogiki i Zarządzania – *studia magisterskie z pedagogiki w zakresie edukacji obronnej i zarządzania kryzysowego*. Absolwent 5-cio letnich **studiów habilitacyjnych** w Humanistycznym Państwowym Uniwersytecie Pedagogicznym im. Pawła Tytuzny w Humaniu (УДПУ: Уманський Державний Педагогічний Університет імені Павла Тичини) - *doktor habilitowany nauk pedagogicznych* (доктор наук педагогічних). Autor, współautor czy redaktor, współredaktor naukowy ponad **450** opracowań naukowych, w tym m.in.: łącznie **100** pozycji zwartych – **81** wydań książkowych i monografii naukowych oraz **19** wydań skryptowych, filmów szkoleniowych oraz opracowań cyfrowych (jak np. pierwszego w Polsce poradnika multimedialnego CDROM: Bezpieczny wypoczynek nad wodą – 2001) i ponad **300** artykułów naukowych, rozdziałów w monografiach czy referatów z zakresu: edukacji obronnej i wodnej, bezpieczeństwa, bezpieczeństwa wodnego i zarządzania kryzysowego, ratownictwa wodnego, kultury fizycznej i pływania. **Nauczyciel dyplomowany**. Członek kilku Rad i Towarzystw Naukowych. **Profesor wizytujący** w Narodowym Uniwersytecie

Gospodarki Wodnej i Zasobów Naturalnych w Równem na Ukrainie. Odznaczony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski (2010) i Złotym Krzyżem Zasługi (2002), a także m.in. Złotym Medalem za Długoletnią Służbę (2012) oraz wieloma odznaczeniami państwowymi, resortowymi, organizacyjnymi i regionalnymi.
E-mail: dariusz.skalski@awf.gda.pl

Magdalena Formela – magister, funkcjonariusz Szkoły Policji w Słupsku, zawodowo zajmująca się profilaktyką społeczną, komunikacją społeczną i aspektami współpracy z mediami oraz badaniami społecznymi w Policji. Absolwentka kierunku Pedagogika Resocjalizacyjna w Pomorskiej Akademii Pedagogicznej w Słupsku, studiów podyplomowych kierunku Pedagogika Wczesnoszkolna i Przedszkolna w Gdańskiej Wyższej Szkole Humanistycznej, doktorantka Wydziału Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni. Współautorka licznych artykułów naukowych z zakresu bezpieczeństwa zdrowotnego i wodnego, w tym ratownictwa wodnego, kultury fizycznej oraz funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo człowieka.
E-mail: magdalenafor30@wp.pl

Daniel Pożarski – komandor magister inżynier, doktorant Wydziału Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni a wcześniej absolwent Wydziału Mechaniczno Elektrycznego. Absolwent studiów podyplomowych w zakresie prawa i administracji na Uniwersytecie Warszawskim, studiów podyplomowych w zakresie transportu i logistyki na Uniwersytecie Gdańskim oraz studiów w zakresie rozpoznania armii obcych, a w tym bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Ukończył specjalistyczne szkolenie z zakresu terroryzmu kryminalnego, ochrony danych osobowych i informacji niejawnych. Absolwent szkolenia i kursu SIMC – współpracy cywilno-wojskowej w strefie działań bojowych. Działalność zawodowa ukierunkowana w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa wewnętrznego państwa z ukierunkowaniem na zagrożenia twarde mogące zaburzyć funkcjonowanie państwa jak również bezpieczeństwo informacji oraz zarządzanie informacją w kontekście wojny informacyjnej jak również zarządzanie bezpieczeństwem informacji. Współautor artykułów na temat terroryzmu, służb specjalnych, sił specjalnych i bezpieczeństwa państwa.
E-mail: daniel31@wp.pl

Michał Tuz - magister inżynier, doktorant Wydziału Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni. Asystent na Wydziale Informatycznych Technik Zarządzania w Wyższej Szkole Informatyki Stosowanej i Zarządzania w Warszawie pod auspicjami Polskiej Akademii Nauk. Certyfikowany Auditor Wiodący Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji wg ISO/IEC 27001 [IRCA], certyfikowany Auditor Wiodący Systemu Zarządzania Usługami IT ISO/IEC 20000:2018, certyfikowany Auditor Wiodący Systemu Zarządzania Ciągłością Działania wg ISO 22301. Nauczyciel i wykładowca na studiach I, II stopnia oraz na studiach podyplomowych - kształci słuchaczy w obszarach zarządzania ryzykiem oraz zarządzania systemami bezpieczeństwa i sieciami informatycznymi. Autor analiz i opinii problemowych zarządzania sieciami informatycznymi, w tym także skutecznego kasowania danych z nośników tradycyjnych i elektronicznych. Absolwent studiów podyplomowych w zakresie bezpieczeństwa (uczelnie: Politechnika Warszawska, Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania w Warszawie, Instytut Nauk Prawnych PAN). Praktyk, posiada wieloletnie doświadczenie, ekspert ochrony danych osobowych i bezpieczeństwa informacji. Doświadczony informatyk i specjalista ds. bezpieczeństwa. Specjalizuje się w audycie bezpieczeństwa informacji i we wdrażaniu Systemów

Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji. Autor i współautor publikacji naukowych z zakresu bezpieczeństwa. Prelegent seminariów, konferencji naukowych krajowych i międzynarodowych. Inspektor Ochrony Danych (IOD)/Data Protection Officer (DPO) placówek oświatowych, instytucji budżetowych i przedsiębiorstw. Menedżer ryzyka oraz Chief Security Officer (CSO) w dużych organizacjach. Koordynator zespołów ds. bezpieczeństwa komputerowego i reagowania na incydenty (Computer Security and Incident Response Team, CSIRT) w dużych organizacjach.

E-mail: michal.tuz@iodo.info

