
Spis treści

Wstęp	7
ROZDZIAŁ I. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	13
1. Pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego	13
2. Zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego	32
3. Instytucjonalno-prawne regulacje bezpieczeństwa i porządku publicznego ...	91
ROZDZIAŁ II. Naczelny organ rządowej administracji spraw wewnętrznych ...	147
1. Zadania naczelnego organu spraw wewnętrznych	154
2. Organizacja naczelnego organu spraw wewnętrznych	165
3. Działania naczelnego organu spraw wewnętrznych	173
ROZDZIAŁ III. Zadania i organizacja oraz działania Policji	179
1. Zadania Policji	187
2. Organizacja Policji	203
3. Sposoby i środki funkcjonowania Policji	219
4. Działania Policji	255
ROZDZIAŁ IV. Zadania i organizacja oraz działania Straży Granicznej	263
1. Zadania Straży Granicznej	267
2. Organizacja Straży Granicznej	292
3. Sposoby i środki funkcjonowania Straży Granicznej	305
4. Działania Straży Granicznej	316
ROZDZIAŁ V. Zadania i organizacja oraz działania Państwowej Straży Pożarnej	322
1. Zadania Państwowej Straży Pożarnej w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego	324
2. Organizacja Państwowej Straży Pożarnej	363
3. Sposoby i środki funkcjonowania Państwowej Straży Pożarnej	372
4. Działania Państwowej Straży Pożarnej	379

ROZDZIAŁ VI. Zadania i organizacja oraz środki działania	
Obrony Cywilnej	383
1. Pojęcie i regulacje prawne Obrony Cywilnej	383
2. Zadania Obrony Cywilnej	392
3. Organizacja Obrony Cywilnej	401
4. Formacje i środki działania Obrony Cywilnej	407
ROZDZIAŁ VII. Zadania i organizacja oraz środki działania	
Biura Ochrony Rządu	413
1. Zadania Biura Ochrony Rządu	415
2. Organizacja Biura Ochrony Rządu	425
3. Środki działania Biura Ochrony Rządu	427
Zakończenie	432
Literatura	448

WSTĘP

Organizacji państwowej od samego początku powstania towarzyszyło kształtowanie się różnych realnych form zapewnienia obrony, bezpieczeństwa i ochrony przed zagrożeniami, które z upływem czasu stawały się rzeczywistością. Do największych niebezpieczeństw należały kataklizmy wojenne, które wywoływały wielorakie skutki, zagrażając nie tylko państwu, ale i całemu społeczeństwu. W obliczu tych niebezpieczeństw państwo organizowało sobie ochronę w postaci sił zbrojnych, armii i wojska. Jednak z upływem czasu, wobec zmian charakteru zagrożeń i pojawienia się nowych, wyodrębniły się wyspecjalizowane służby, inspekcje i straże.

Stąd jednym z podstawowych zadań Rzeczypospolitej Polskiej jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa i porządku publicznego, które zależą od sprawności struktur organizacyjnych państwa, gotowości sprostania im oraz możliwości przeciwstawienia się i walki z różnymi zagrożeniami.

Z uwagi na to niniejsza publikacja poświęcona jest najważniejszym rządowym wyspecjalizowanym służbom ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, odpowiedzialnym za bezpieczeństwo wewnętrzne: Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obronie Cywilnej i Biuru Ochrony Rządu, a więc organom wchodzącym w skład Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Opracowanie ma na celu diagnozę, opis i analizę zagrożeń oraz przedstawienie szczegółowych zadań, organizacji, sposobów i środków funkcjonowania wyżej wymienionych organów. Celem publikacji jest także zobrazowanie podejmowanych działań i przedstawienie osiągniętych wyników poszczególnych służb w zakresie utrzymania i zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego w ramach bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Przystępując do przygotowania niniejszej książki założono, że bezpieczeństwo może zostać zapewnione przede wszystkim w oparciu o te organy, co pozwoliło jednocześnie na przedstawienie systemowego ujęcia ich działania i funkcjonowania w zakresie zachowania oczekiwanego przez społeczeństwo ładu, spokoju i porządku publicznego, niezależnie od miejsca i czasu. W tym aspekcie ukazany został ogromny wachlarz podejmowanych i realizowanych działań oraz czynności na rzecz bezpieczeństwa państwa, którego częścią składową jest bezpieczeństwo wewnętrzne, a najważniejszym składnikiem bezpieczeństwo i porządek publiczny.

W związku z powyższym postawiono hipotezę, czy wyspecjalizowane organy w maksymalny sposób w ramach swoich ustawowych zadań i uprawnień przewidzianych

w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapewniają bezpieczeństwo i porządek publiczny mieszkańcom kraju, pełniąc wobec nich służebną rolę.

Założoną główną hipotezę poparto wspomagającymi. Pierwsza z nich dotyczyła ukania wyznaczonych zadań wobec zagrożeń, do których przede wszystkim zalicza się: terroryzm, przestępczość zorganizowaną, ataki w cyberprzestrzeni i przestępstwa komputerowe, szeroko zakrojoną przestępczość kryminalną, wykroczenia, wszelkie patologie, przestępczość graniczną i gospodarczą, nielegalne migracje, pożary, klęski żywiołowe, kataklizmy, awarie techniczne, katastrofy i szereg innych. Druga objęła struktury i organizację poszczególnych organów. Badaniu poddano jednostki, komórki i ogniwa organizacyjne, zwracając szczególną uwagę na przygotowanie etyczno-zawodowe, profesjonalizm i właściwy dobór kadr.

Trzecia sprowadziła się do analizy sposobów i środków funkcjonowania wymienionych wyżej służb. W tym kontekście pozwoliła na uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy ich funkcjonowanie odbywa się w sposób zgodny z prawem, sprawny i efektywny, doprowadzając do osiągnięcia wytyczonych zadań.

Jednocześnie dostrzegając wagę i znaczenie tych problemów, zwrócono uwagę na wykonywanie przez odpowiednie służby takich czynności jak: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze, represyjne, prewencyjne, profilaktyczno-zapobiegawcze i edukacyjno-wychowawcze. Analizie poddano także czynności informatyczne, planistyczne i organizacyjne, a także szkoleniowe, ochronno-kontrolne oraz logistyczne.

Oprócz tego w badaniu zwrócono uwagę na środki i instrumenty, z jakich korzystają i jakimi posługują się funkcjonariusze, tj. środki techniczne, kontrolę operacyjną, przesyłkę i zakup kontrolowany, środki przymusu bezpośredniego, fizyczne, techniczne, chemiczne, wodne, w tym użycie broni palnej jako środka szczególnego, itd. Uwzględniono stosowane formy i metody funkcjonowania, w tym wykorzystanie baz danych i systemów informatycznych, dzięki którym funkcjonariusze mogą wykonywać wytyczone zadania w duchu praworządności.

Przedmiotem badań stały się także działania służb, głównie podejmowane czynności, realizowane sprawy oraz praktyczne wyniki. Zwrócono uwagę na współdziałanie i lojalność funkcjonariuszy w układzie przełożony-podwładny, stosunek do pozostałych współpracowników oraz innych instytucji. Podjęto próbę ustalenia, czy organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne osiągają wymierne rezultaty, wzbudzają zaufanie i pozytywną ocenę społeczeństwa, gwarantując oczekiwane bezpieczeństwo publiczne.

Stosownie do podstawowej hipotezy i przyjętych hipotez wspomagających nakreślono metodykę szczegółowych badań. Zastosowano następujące metody: opisową, obserwacyjną, porównawczą, badanie dokumentów, statystyczną (ilościową), krytyczną, analizę przypadków i systemową. Starano się w sposób jak najbardziej obiektywny i rzetelny przedstawić wzór i model funkcjonowania wyspecjalizowanych organów zapewniających bezpieczeństwo i porządek publiczny, powołanych do ochrony życia i zdrowia ludzi oraz ich mienia, uznając je za najważniejsze dobra i wartości w demokratycznym państwie.

Pierwsza z zastosowanych metod, metoda opisowa, odegrała kluczową rolę i doprowadziła do zobrazowania całokształtu działań wymienionych organów, z uwzględnie-

niem realizowanych ustawowych zadań, wykonywanych obowiązków, uprawnień mających na celu utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Celowe było zastosowanie metody obserwacyjnej, która okazała się sposobem na dostrzeżenie różnego rodzaju przemian zachodzących w strukturach i organizacji służb, dotyczących stosowanych form, metod, środków i technik działania. Obserwacji poddano wiele kwestii i spraw z tym związanych, dokonano szeregu spostrzeżeń, dążąc do ustalenia faktycznego stanu funkcjonowania wyżej wymienionych organów. Nie ulega wątpliwości, że wartość tej metody okazała się ogromna, gdyż obserwacja przyczyniła się do potwierdzenia lub zaprzeczenia wysuniętych hipotez.

Następna metoda, porównawcza, sprowadzała się do porównania podejmowanych działań, realizowanych czynności, terminów, pojęć, twierdzeń i zjawisk. Umożliwiła ona potwierdzenie częściowej lub całkowitej tożsamości danej jednostki, ogniwa lub organu, biorąc pod uwagę jako całość określoną służbę czy formację.

Z metodą porównawczą wiązała się metoda analizy przypadków. Pozwoliła ona dojść do pogłębionej, wnikliwej i wielostronnej analizy funkcjonowania i działalności organów, zastępując tym samym omawianie dużej ilości różnych danych statystycznych. Przy pomocy tej metody przeprowadzono szczegółową analizę przypadków działalności sprawców przestępstw, jak również podejmowanych czynności w procesie wykrywania i zwalczania przestępstw i wykroczeń. Jednocześnie badano zjawiska, zdarzenia i procesy zachodzące w organach, w zależności od oddziaływania, zasięgu i skali strat oraz skutków, jakie wywołują, poddając je pozytywnej lub negatywnej ocenie.

Dzięki zastosowaniu metody analizy krytycznej dotarto do źródeł i przyczyn występowania zjawisk, mając na celu zapobieżenie nieprawidłowościom i usunięcie ich oraz udzielenie pomocy poprzez wskazanie środków zaradczych: profilaktyczno-zapobiegawczych, edukacyjno-wychowawczych, szkoleniowych, nadzorczych, kontrolnych, wychowawczych, tudzież innych, wynikających z prowadzonych badań i analiz. Natomiast metoda systemowa pozwoliła ukazać organy, jako funkcjonujące według określonego wzorca zapewniającego bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Oprócz zastosowanych metod w badaniach uwagę zwrócono na akty prawne stanowiące podstawę działalności danego organu. Chodzi tu o mnóstwo przepisów i dokumentów w postaci ustaw, rozporządzeń, zarządzeń, aktów prawa miejscowego, dyrektyw, wytycznych, instrukcji, rozkazów i wielu innych, do których udało się dotrzeć. Zadanie to zostało wykonane przy pomocy metody badania dokumentów. Polegała ona na wnikliwej i szczegółowej analizie aktów prawnych w celu ustalenia, czy obowiązujące przepisy pozwalały realizować wytyczone zadania funkcjonariuszom, korzystającym z przyznanych uprawnień w ramach ich kompetencji dla zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony obywateli.

Pozyskane w ten sposób informacje zostały zilustrowane z wykorzystaniem metody statystycznej (ilościowej), która odzwierciedla zebrany w formie liczbowej i procentowej stan zagrożenia i przestępczości w poszczególnych kategoriach, co pozwoliło na wydanie obiektywnej i rzetelnej oceny o ogólnym stanie bezpieczeństwa. Metoda ta pozwoliła ustalić rodzaj zagrożeń o charakterze masowym, wykazując ich zmienność, tendencje i przekształcenia w czasie.

Zastosowane w badaniach metody przyczyniły się do osiągnięcia zamierzonego celu i potwierdzają wysuniętą hipotezę główną i hipotezy wspomagające, doprowadzając do zaprezentowania istniejącego stanu faktycznego w poszczególnych służbach.

Opracowanie składa się z siedmiu rozdziałów. W rozdziale pierwszym przedstawiono teoretyczne podstawy dotyczące porządku publicznego i bezpieczeństwa. Zawiera on systematykę pojęć charakteryzującą bezpieczeństwo i porządek publiczny w kontekście zadań państwa, bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Przedstawione są w nim zagrożenia w odniesieniu do państwa jako organizacji, ludzi i ich mienia (terroryzm, przestępczość zorganizowana, kryminalna, gospodarcza, wykroczenia, korupcja, zagrożenia ze strony sił natury w postaci klęsk żywiołowych, wypadków i awarii technicznych, kataklizmów, katastrof, pożarów, zagrożenia w cyberprzestrzeni, społeczne, informatyczne, morskie, żywnościowe, energetyczne, związane z ujawnieniem tajemnicy państwowej i służbowej, szpiegostwo, wywiad, sabotaż, itd.), których zwalczaniem zajmują się wyspecjalizowane organy bezpieczeństwa publicznego, chroniąc najwyższe wartości i dobra.

Naczelnemu organowi właściwemu do spraw wewnętrznych – Ministrowi poświęcony jest rozdział drugi. Prezentuje on kształt systemu instytucjonalnego i zakres działania Ministra, a więc jego kompetencje, czyli prawa i obowiązki, łącznie z nakreśleniem prawnych granic działania. Ukazuje przy tym strukturę i organizację ministerstwa jako urzędu z całym aparatem wykonawczym, wykonywanymi zadaniami oraz aspektami podejmowanych działań oraz współpracę z podległymi i nadzorowanymi instytucjami: Policją, Strażą Graniczną, Państwową Strażą Pożarną, Obroną Cywilną i Biurem Ochrony Rządu, a także instytucjonalno-prawne regulacje bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W trzecim rozdziale przedstawiona została Policja, jej zadania, organizacja, formy i środki funkcjonowania oraz wyniki działań. Stojący na czele Policji Komendant Główny jest centralnym organem administracji rządowej powołanym do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa ludzi. Realizuje on szereg zadań wytyczonych przez państwo, spośród których do najważniejszych należą: ochrona życia, zdrowia i mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ujawnianie, wykrywanie, zwalczanie i ściganie sprawców przestępstw i wykroczeń, gromadzenie i przetwarzanie informacji, współpraca z innymi organami bezpieczeństwa państwa oraz międzynarodowymi. Komendant Główny jest przełożonym wszystkich podległych funkcjonariuszy i wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu – Komendy Głównej Policji. Terenowymi organami są: Komendanci Wojewódzcy, Powiatowi i Komisariatów Policji (w tym specjalistycznych: metra, rzeczno, lotniska, kolejowego), którzy spełniają określone zadania zgodnie z podziałem administracyjnym i terytorialnym kraju.

Łatwo zauważyć, iż jest to struktura o układzie czteroszczeblowym. Ponadto w rozdziale zaprezentowano szereg niezbędnych uprawnień operacyjnych i prewencyjnych wykorzystywanych przez funkcjonariuszy w postaci środków przymusu: legitymowania, zatrzymywania, przeszukania, środków fizycznych, chemicznych, technicznych i wod-

nych, broni palnej – jako środka szczególnego i innych, zapewniających ład i spokój oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny w państwie.

W rozdziale czwartym w podobny sposób scharakteryzowano Straż Graniczną. Czytelnik znajdzie tu szczegółowo omówione zadania, organizację oraz środki funkcjonowania Straży Granicznej. Do najważniejszych zadań tej służby należy ochrona granicy państwowej (na lądzie, wodzie i w powietrzu) oraz kontrola ruchu granicznego. Rozdział zawiera opis struktury i organizacji Straży Granicznej, na którą składają się: Komenda Główna, Oddziały, Placówki i Dywizjony Morskie. Ukazano formy i środki działania Straży Granicznej, tj. rozpoznanie graniczne, grupy i działania pościgowe, kontrolę graniczną, środki prewencyjne: posterunek, patrole mobilne, dozór, nasłuchiwanie, sprzęt i uzbrojenie, środki edukacyjno-wychowawcze oraz użycie jednostek pływających. Rozdział zamyka omówienie działań i współpracy Straży Granicznej z innymi organami.

W kolejnym, piątym rozdziale analogicznie zilustrowano zadania i organizację Państwowej Straży Pożarnej, głównie w zakresie ochrony przeciwpożarowej w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Na wstępie scharakteryzowano ogólną strukturę Państwowej Straży Pożarnej, następnie opisano ustawowe zadania, do których należą: rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i likwidacja innych miejscowych zagrożeń, organizacja i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów i klęsk żywiołowych w ramach KRSG, którego organizatorem jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej.

W dalszej części rozdziału ukazano szczegółowy zakres działania Komendanta Głównego, który jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy i pracowników. Nadto w rozdziale zdiagnozowane zostały środki funkcjonowania, za pomocą których Państwowa Straż Pożarna realizuje wytyczone zadania. Do najistotniejszych z nich należą czynności kontrolno-rozpoznawcze, postępowanie mandatowe i egzekucyjne oraz środki edukacyjno-wychowawcze. W końcowej części rozdziału przedstawione zostały praktyczne wyniki działalności organu na podstawie przeprowadzonej analizy statystycznej.

Obrona Cywilna scharakteryzowana została w rozdziale szóstym. Jest to organ zajmujący ważne miejsce w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, z uwagi na zadania wykonywane zarówno w czasie pokoju, jak i na wypadek wojny. Na wstępie rozdziału przedstawiono krótką genezę powstania tej formacji i definicję obrony cywilnej. W dalszej części zaprezentowano najważniejsze akty prawne stanowiące o jej działalności oraz omówiono zadania i zakres działania Szefa Obrony Cywilnej, wreszcie organizację i formację Obrony Cywilnej.

W ostatnim rozdziale w bardzo podobny sposób opisano Biuro Ochrony Rządu. Zwrócono uwagę na realizowane przez ten organ zadania, dotyczące ochrony najważniejszych osób i dostojników w kraju, ważnych urzędów i obiektów państwowych. Ponadto ukazano organizację formacji i specjalne środki, za pomocą których funkcjonariusze Biura Ochrony Rządu (przysłowiowi „borowicy”) wykonują swoje obowiązki, korzystając z uprawnień, które są takie same jak w przypadku Policji i Straży Granicznej, a których nie ma prawa stosować Obrona Cywilna i funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej (np. zatrzymywanie, broń palna, środki przymusu bezpośredniego, itd.).

Pomimo, że na rynku znajdują się podobne opracowania poruszające tę tematykę, intencją autora była chęć pogłębienia wiedzy na temat funkcjonowania wyżej wymienionych organów oraz próba wyjaśnienia rozbieżności dotyczących zakresu funkcjonowania służb zapewniających ochronę życia, zdrowia i mienia obywateli. Wszystkie kwestie związane z zadaniami, organizacją, formami i środkami funkcjonowania, podejmowanymi działaniami i osiąganymi wynikami wymienionych służb omówione zostały w sposób problemowy i kompleksowy, na zasadzie porównywania, wykazywania związków, podobieństw i różnic, pozytywnych i negatywnych stron.

Należy dodać, że w Polsce oprócz wyżej opisanych organów sprawami bezpieczeństwa wewnętrznego zajmuje się wiele innych instytucji, chociażby cywilne służby specjalne: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne. Także Służba Wywiadu i Kontrwywiadu Wojskowego, usytuowana w Ministerstwie Obrony Narodowej, odpowiadająca za ochronę kontrwywiadowczą, wchodząca w skład Sił Zbrojnych Żandarmeria Wojskowa, czuwająca nad przestrzeganiem dyscypliny wojskowej oraz jednostki Sił Specjalnych.

Obok służb mundurowych: Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej i Biura Ochrony Rządu na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w kraju działają inne organy, takie jak Straż Miejska – utworzona przez rady gmin, powiatów, miast formacja samorządowa, Straż Ochrony Kolei strzegąca porządku na terenie kolei, podległa obecnie Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Służba Więzienna podległa Ministrowi Sprawiedliwości, Izba Celna podległa Ministrowi Finansów, jak również inspekcje: sanitarna, weterynaryjna, pracy, farmaceutyczna, transportu drogowego, wreszcie straże: bankowa, pocztowa, leśna, wodna i agencje ochrony.

Niniejsza publikacja poświęcona jest jednak podlegającym i nadzorowanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych organom, bezpośrednio strzegącym życia, zdrowia i mienia obywateli, stanowiącym skomplikowany system z zależnymi od siebie podsystemami, zapewniając bezpieczeństwo i porządek publiczny, a wyizolowanie którejkolwiek z nich zakłóciłoby normalne funkcjonowanie państwa.

W książce wykorzystano materiały źródłowe pochodzące przede wszystkim z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Komendy Głównej Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Urzędu Obrony Cywilnej i Biura Ochrony Rządu. Oprócz dokumentów, sprawozdań, statystyk, raportów, biuletynów i literatury specjalistycznej źródło wiedzy stanowiły liczne rozmowy, między innymi z doświadczonymi pracownikami wymienionych wyżej służb, a także doświadczenia własne autora będące wynikiem udziału w przedsięwzięciach naukowo-badawczych organizowanych przez uczelnie.

Należy mieć świadomość, że przekazywana w ręce czytelnika pozycja nie wyczerpuje wszystkich aspektów dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego, jednak może stać się załącznikiem i przyczynkiem do dyskusji na te tematy oraz może posłużyć jako pomoc dydaktyczna na takich kierunkach studiów jak bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo narodowe, publiczne, prawo i administracja.