SECURITY REVIEW

Numer 1/2016
(październik–listopad–grudzień 2016)

Instytut Studiów nad Terroryzmem
Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

ISSN 2543-6694

SECURITY REVIEW

NUMER 1/2016 PAŹDZIERNIK–LISTOPAD–GRUDZIEŃ 2016

Szanowni Państwo!

Zapraszamy do lektury pierwszego numeru kwartalnika „Security Review". Jest to czasopismo naukowe poświęcone problematyce szeroko pojętego bezpieczeństwa, terroryzmu oraz związanych z tym zagrożeń. Zagadnienia te od wielu dekad są przedmiotem naukowych badań, rozważań i dyskusji. Problematyka bezpieczeństwa znalazła swoje miejsce w programach kształcenia na takich kierunkach wyższych uczelni, jak politologia, stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo wewnętrzne. W wielu uczelniach tworzone są katedry, zakłady czy instytuty, zajmujące się badaniem bezpieczeństwa państwa.

Czasopismo „Security Review" publikowane jest przez Instytut Studiów nad Terroryzmem działający przy Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Autorami artykułów, recenzji i komentarzy są pracownicy naukowi krajowych i zagranicznych ośrodków, byli i obecni pracownicy służb odpowiadających za bezpieczeństwo państwa oraz członkowie różnych instytucji międzynarodowych.

Członkostwem w Radzie Naukowej i zespole recenzentów zaszczycili nas wybitni przedstawiciele różnych środowisk naukowych, znawcy problematyki zarówno z Polski jak i zagranicy.

Mamy nadzieję, że nasze czasopismo spotka się z dużym zainteresowaniem zarówno wśród jego przyszłych czytelników, jak i osób chcących podzielić się na jego łamach swoimi publikacjami.

Życzymy przyjemnej lektury!

W imieniu Rady Naukowej i Zespołu Redakcyjnego

gen. bryg. rez. dr inż. Tomasz Bąk,

Ewa Wolska-Liśkiewicz

W TYM NUMERZE:

LEADERSHIP THEORIES IN THE MODERN SECURITY MANAGEMENT	3
ZJAWISKO KORUPCJI – CZYNNIKI JĄ POWODUJĄCE, POSTRZEGANIE KORUPCJI WŚRÓD FUNKCJONARIUSZY POLICJI ORAZ JEJ WPŁYW NA WIZERUNEK SPOŁECZNY POLICJI JAKO INSTYTUCJI BEZPIECZEŃSTWA	14
ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA LUDNOŚCI W SYTUACJI ZAGROŻENIA POWAŻNYMI AWARIAMI – PRAWNE I ORGANIZACYJNE PODSTAWY DZIAŁAŃ ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	34
RECENZJA KSIĄŻKI „ORGANIZACJE PROOBRONNE W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO POLSKI"	49

LEADERSHIP THEORIES IN THE MODERN SECURITY

Elitsa Petrova

Vassil Levski National Military University, Land Forces Faculty

Abstract

The implementation of the classical leadership theories in the modern security management requires a thorough understanding of leadership theories. It the article describes a couple of some fundamental classical leadership theories that modern security managers need to apply separately or combined in their daily work. The style of management is considered as a set of techniques, means, methods, procedures for effective management of the organization. Which management style is the most effective depends from the managers and the security organizations in which managers seeked to use the proper leadership style definetely will achieve the best results.

Keywords: leadership, power, security management

Introduction

There are many definitions of the essence of leadership and management in the scientific literature. The two concepts are often confused. Over the years the philosophical terminology of "management" and "leadership" have been used both as synonyms. Between the two terms, however, there are important differences.

To manage is a much more institutionalized and rational act, but leadership is informal and unregulated and relies on emotional connections. While to manage is more directing and coordinating the work of organizational members, leadership can be defined as "the process of the interference of an organized group, which would have to lead people to achieve their objectives." (Djonev S., 1997, p.107) The manager is often officially appointed to the position, but if he wants to be a leader he or she should influence not only through legal, reward and coercion power given to him by a formal organization, but also he has to possess expert and the referent power, based on personal qualities.

The literal meaning of the word "to lead" is "to guide". The typical definition of leader is that he/she guides and influences others to achieve a common goal. Leadership is a phenomenon of informal personal relationships, i.e. there is not formalized procedure for appointing leaders and no administrative measures for its approval. The other members of the group take leadership voluntarily; build on their own attitude to the person as a leader, but to themselves as being led. His authority and power hinge on his personal qualities and contribution to the achievement of group goals.

1. Leadership Theories of Traits

Theories of "traits" are focused on personal characteristics, which are believed to be possessed by leaders. For many years, scientists have been trying to find those qualities which distinguish the "great men" in history from non-leaders. Some of researchers believe that leaders have a unique set of sufficient strength and time-varying characteristics, which differs them from non-leaders. According to these theories, leaders are born and posses some qualities, which cannot be learned or formed during the life cycle of the people.

But what are the traits that make someone a leader? According to GAAS - Syndrome (General Activity, Ascendance, Sociability) the profile of the person having the necessary traits to be a leader includes orientation to superiority and dominance and high level of motivation in seeking the best solution for the group. Later studies contradict with this view. It was found that great leaders didn't possess universal characteristics which can be unified. The results from different studies show that depending on the circumstances, the success of a leader is associated with different and sometimes even conflicting personal characteristics.

Among one of the first who tried to ask the question about the basis of leadership was Sigmund Freud. He regarded the Oedipus complex, i.e. identification with the father by his son and to the qualities attributed to his parent that are in lack in the child and to which the child aspires. According to Freud group relations are built on the model of family relationships. The group attitude to the leader is build like the attitude towards the father. The qualities and abilities that a leader has are appreciated by the members of the group, but because they are in lack of them the leader becomes a hero - an ideal person to follow. (Djonev S., 1990, p. 58-59)

Besides explaining leadership with some exceptional qualities in the personality, the theory for traits tries to describe some of these characteristics. Bird identified some traits that leaders must possess, among which were: initiative, sociability, sense of humour, enthusiasm, confidence, and friendliness. (Stoyneshka & Peev, 1995, p. 126) Stogdill added: intelligence, knowledge, security performance, socio-economic status, popular eloquence. (Djonev S., 1997, p. 113.) So the individual must possess or develop in themselves a number of traits and behaviours.

John Hunt (1991) concluded that there was a trend to be effective leaders:

- Firstborn child or firstborn son, i.e. proportionately more firstborn children reach the top than the second or third child;
- People who are highly motivated to succeed, who are competitive and who take seriously their career;
- People with higher energy levels, necessary to individual to persevere, to fight again and climb the steps in the hierarchy;
- People with long-term, strategic-oriented perspective in their thinking;
- People who constantly pursue their goals;
- Politically active people;
- Loners, i.e. happy and confident in his own company;
- People psychologically able to distinguish important from the secondary, central from the peripheral.

Abandoning the search for these traits which are common to all leaders, later researchers added other factors that may be predicated upon successful leadership.

2. Traditional Single-factor Theories of Leadership

The issue of managerial styles and leadership was discussed by Kurt Levin (1939). The style of management is considered as a set of techniques, means, methods, procedures for effective management of the organization. According to the author, there are three different styles of management: authoritarian, democratic and liberal. (Levin et al., 1939) Managers can use variations of all three styles, but most of them tend to practice one and the same style as a normal way of working.

Authoritarian style

Managers concentrate all the power in their hands, take all decisions alone avoid discussion of the task and carefully monitor and control activity and behaviour of the group members. Authoritarian managers expect unquestioningly following of their own instructions. At the same time the staffs loses its uniqueness and individuality. In its pure form this style is characterized by more negatives than positives, in some cases it is only possible and feasible. These are cases of critical moments, when it is necessary to take rapid decisions and actions.

Democratic style

Managers are interested in what people in the organization think, in their ideas and expectations. It encourages and stimulates discussion of the tasks in the group and making decisions becomes collective. Democratic style creates an atmosphere with no need for external control and individuals fulfil their tasks, feeling internally motivated and fairly assessed.

Liberal style

The subordinates receive considerable discretion and independence in carrying out tasks submitted to it, which to some extent they have set themselves. The style allows creativity and removes the barrier of hierarchy. Individuals are encouraged to use these working methods that consider being the most appropriate. The approach could be effective in groups with high level of motivation and responsibility.

For many years Rensis Likert (1967) has explored issues of management and leadership. His research prompted the conclusion that the condition for effective management is hidden in involvement of workers in making decisions and there is not the ideal managerial style for all occasions. Based on this approach Likert (1967) offers four management styles.

In authoritarian style of management objectives and decisions are determined by senior management in the form of orders given to subordinates who cannot influence this process. The manager's trust to subordinates is limited and the activities of the working groups are under strict control. Communication is top-down orientated. Motivation is guided primarily by fear of punishment and only occasionally through royalties. Benevolent authoritarian style recognizes the right of voluntary and greater freedom. The manager tries to convince his subordinates that he works for their own good. He allows some form of bottom-up communication and uses less punishment and more incentives to motivate staff. Consultative style gives more confidence to the members of the organization. Through the communication the manager uses the knowledge and ideas of his subordinates. He usually makes the main decisions and leaves the less important to regard at a lower level. The punishment is rarely used. The latest style is based on full confidence of the head of the organization to the members. Decisions are made through procedures involving all members affected by the resolution of a problem. This style can be defined as a style of two-way communication. Likert (1967) concluded that the last management style was the most effective and the organizations in which managers seeked to use this style had the best results.

3. Two-factors Theory of Leadership

The classification of leadership styles based on only one factor appears to be very one-sided. Therefore, some researchers seek to resolve the problem at the intersection of two factors.

The study of the two aspects of the behaviour of the leader conducted in the 1950s at the University of Ohio, USA, defined two types of leaders based on the importance they attach to two major factors in their work - people and tasks. Researchers made one of the most popular and used tools for scientific study of leadership style in the form of a questionnaire to describe leadership behaviour - Leader Behaviour Description Questionnaire. The first style, according to this theory, is leadership-orientated to people. According to it the most important factor in organization is developing relations of friendship and mutual trust. The second style is oriented to duties and production tasks. The leader gives greater importance to the planning of the activities and the procedures not defined as duties and requirements are more important. He keeps formal relationships with the staff.

The idea of Blake and Mouton (1964) offered a two-dimensional view of leadership styles in the development of so-called "Managerial Grid" in 1964. The methodology combines what the authors see as fundamental management care, namely concern for production and concern for people. (Blake&Mouton, 1964) These two dimensions of leader behaviour are situated on the horizontal and vertical axes of the coordinate system, which outlines the framework of managerial grid. At the intersection of the axes is formed a grid of the managerial behaviour, which consists of 81 possible stylistic configurations. This potential wealth of styles can be presented in the form of five major areas of behaviour.

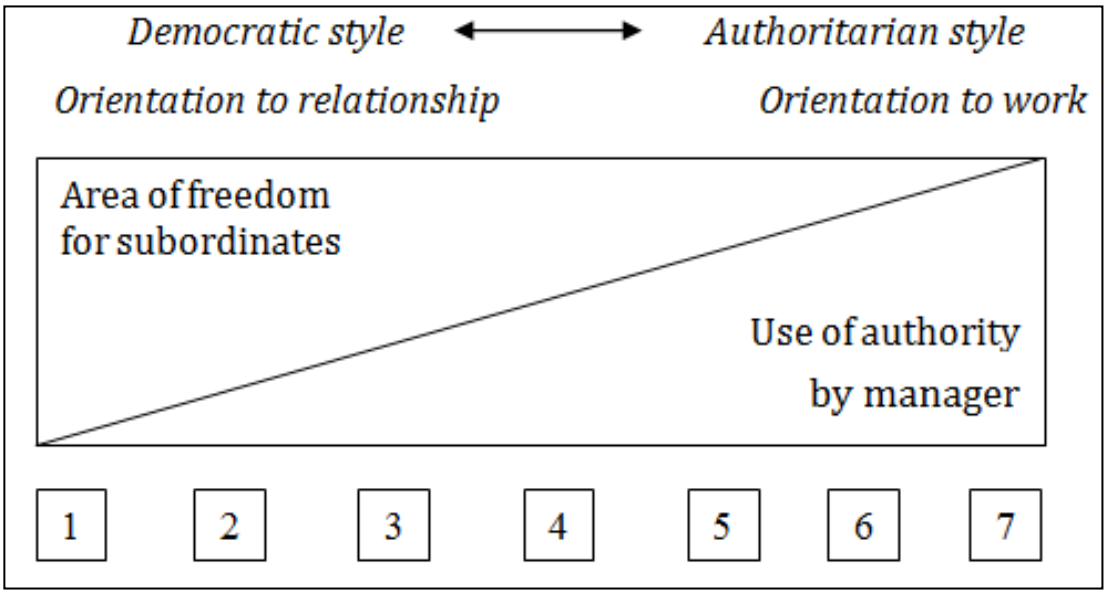
Style "1.1" is characterized by low concern for production and low concern for people. The style is a form of leadership, which is defined as helpless and doomed to failure. Style "1.9" is characterized by a high degree of concern for people and low concern for production. It shows care to the needs of the people and leads to a friendly atmosphere and builds effective organizational working rhythm. Style "9.9" is characterized by a high degree of concern for people and high concern for production. Performance of the work is devoted to the work of people pursuing common goal. All in the group have a common interest and it leads to relationships of trust and respect.

Style "9.1" is characterized by a high degree of concern for production and low concern for people. Efficiency is a result of the organization of work in such a way that human needs are taken into account minimally. Manager is primarily interested in high production results. Style "5.5" is characterized by medium level of concern for production and moderate concern for people. It is achieved satisfaction and results of the "golden mean".

The authors of the management grid believe that the most effective style is "9.9" where the leader shows high concern for people and the production, and the most common style is "5.5" which achieves a balance of the two criteria. Styles "1.9" and "9.1" are one-sidedly orientated and style "1.1" is an indicator for the leader orientations to satisfy his own necessities rather than those of the organization.

In "How to Choose a Leadership" Tannenbaum and Schmidt developed another two-dimensional theory of explanation of leadership based on the use of authority by the leader and the degree of autonomy exercised by subordinates. According to this model, the leader selects one of seven patterns of behaviour (Tannenbaum & Schmidt, 1973).

Figure 1 Model of Leadership" by Tannenbaum and Schmidt



1. The leader gives the followers to act within the area of "freedom."
2. The leader delegates rights to the group to make decisions within certain limits.
3. The leader emphasizes problems, asking for proposals and decisions.
4. The leader offers solutions and thinks about how they might change.
5. The leader emphasizes ideas and puts them up for discussion.
6. The leader convinces followers in his decisions.
7. The leader makes decisions and brings them to the subordinates.

4. SITUATIONAL THEORIES

Situational theories make an attempt to overcome the limitations of the traditional theories of leadership. Representatives of this group believe that leadership is a product of the situation, i.e. cannot be spoken about leadership in general and a person van be leader in the concrete situation. The theories advocate the view that each situation requires a certain set of personality traits and different leadership style.

Paul Hersey and Ken Blanchard (1993) displayed two dimensions in which any leadership can be seen: the extent to which the leaders delegate responsibility to the followers and the extent to which the leader engages in communication with the followers. Which combination of both would be appropriate depends on the so-called "mature of followers", which can be of two types - professional and psychological. The high level of maturity means that the follower does not require orders and directives. (Hersey&Blanchard, 1993)

According to Hersey and Blanchard the following situations are possible:

Situation 1. Humans cannot and do not want to work. They are either incompetent or insecure. In this case the most appropriate style provides high task orientation and low orientation to human relationships. When maturity of subordinates is low and therefore it is required strict control and detailed instructions. The style that is used in this situation is guiding, directing and control.

Situation 2. People want to work but cannot. They have the motivation but do not have skills, habits and abilities. The willingness of subordinates to take responsibility is high and the degree of maturity is at a medium level. The convince style is best in the conditions of moderate maturity of followers.

Situation 3. People can work and have capabilities to work and motivation for increased performance. They actively begin to seek greater responsibility. Managers can reduce the direct impact and the style of collaboration is very appropriate in thise cases. The subordinates' mature is moderately high. The manager uses a participating style.

Situation 4. People can and want to do what their leader offers. Subordinates empowered highest level of maturity. Delegating style is best for management of highly mature followers. The style is characterized by slight directivity and contributes to the development of creative approach to work.

The model suggests that, depending on the maturity of followers managers must adjust their actions.

One of the most comprehensive studies in the field of leadership was made by Fred Fiedler (1967), the so-called "theory of leadership effectiveness." The main thesis of the author is that it is too complicated for the managers to change their style that has brought success. Since styles are relatively inflexible, and none of them is suitable for any situation, the effective management can be achieved by changing the situation so that it suits the leader. If this cannot be done, it is appropriate to choose a leader with a style suitable for the situation.

Fidler measured leadership style through the scale of least preferred co-worker (LPC). This is the person with whom the manager would work the least effectively. The manager, who described his colleague in a relatively favourable manner (i.e. give it a high rating LPC) tends to use the style-oriented to people (mutual assistance and concern for them). These leaders, describing his colleagues in an adverse manner (i.e. lower LPC rating) are more likely to adopt a style oriented to tasks.

Fiddler considers factors "situation" mainly from the aspect of "auspiciousness", defining it as "the extent to which the leader is able to impact his followers." Favourability of the situation is determined by three main parameters: the relationship between the leader and the members of the organization, structure of the task and the available power of leadership.

Figure 2 Fiedler's Model

Situation								
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**
Relations leader -followers	good	good	good	good	bad	bad	bad	bad
Structure of the task	structured		non-structured		structured		non-structured	
Power of Leadership position	strong	weak	strong	weak	strong	weak	strong	weak

According to Fiedler (1967) the most favourable situation is one, i.e. to have good relationships with subordinates, structured task and strong authority. The unfavourable situation is 8, where there are poor relationships, unstructured task and low authority. The effective style, however, in both cases is the same – task-orientation. This is due to the characteristics of this style, namely swift action, clear decisions, tighter control, uniformity and consistency of purpose. (Fiedler F., 1967).

Situational approach Path-Goal was developed by Evans and House (1974). It attempted to predict leadership effectiveness in different situations. The approach is based on the theory of perception, according to which individual motivation depends on expectations of reward and its value for the individual. The leader is seen as a source of rewards. The approach attempted to predict how different types of rewards and different leadership styles affected motivation, performance and satisfaction of subordinates. (House at al., 1974).

According to it there are four management styles:

- ***Supportive style*** - manager takes care of the status, welfare and necessities of the subordinates.
- ***Directive style*** - to subordinates are given precise and specific instructions on what and how to do.
- ***Encouraging or participative style*** - manager encourages the participation of subordinates in making decisions.
- ***Achievement-oriented style*** – manager give possibilities to subordinates to set goals and it is expected that they will fully utilize their capabilities to achieve them.

The purpose of the contingency model developed by Vroom and Yetton (1973) is to help managers to decide when and to what extent to involve the subordinates in solving problems. The authors offered five models of leadership styles:

- ***Authoctratic I*** - Leader solves the problem or makes the decision alone using the available information.
- ***Authoctratic II*** - Leader obtains information from subordinates, controls the use of the information and solves the problem alone. Subordinates' role is limited to providing information without participating in the process of the decision-making.
- ***Consultative I*** - The problem is shared individually with relevant subordinates, and thus collects more ideas. Then leader makes a decision that may or may not take the opinions of subordinates into account.
- ***Consultative II*** - Leader shares problem with subordinates as a group and adopts their ideas and suggestions.

5. Contemporary Theories of Leadership

The term charisma comes from Christian theology and sociology and can be defined as a quality of a person, due to which he is perceived as supernatural, extraordinary, have special powers and properties not available to others, evaluated as an object of emulation and qualities possessed only by the leader. According to Weber (1992) it is primarily a product of the imagination of others. Charisma is a form of influence on others through personal attractiveness, causing maintenance and recognition of leadership that provides power over followers. As a source of power charisma relates to the ability of the leader to influence subordinates because of his personal qualities and leadership style. This type of leadership is exercised by people who encourage others around them to purposeful action without using coercive influence or official authority.

People become enthusiastic followers, because the vision of the leader gives them something to believe in. (Weber, 1992)

Conger and Kanungo (1988) offered attributive theory of charismatic leadership according to which the process of influence is associated with personal identification of the followers with the leader as a result of their desire to be liked and to emulate. Charismatic leaders are perceived as exceptional because of their strong confidence, energy and unusual behaviour. According to the authors there are some typical characteristics of the charismatic leader behaviour which can be observed as:

- Idealized view of the situation, which can be very different from the real state of things;
- Decision to risk and personal sacrifice for the sake of the realization of promising ideas;
- Refusal to accept a common and outdated models out of the situation and solve problems;
- Unusual orientation to new strategies.

In the late 70s of the 20th century the scientific discoveries again draw attention to the personal qualities of the actual and potential leaders. The theories of transactional and transformational leadership resemble the theory of traits, which for a time was in favor among the majority of scientists who study leadership. Most of the modern theories for transformational leadership are based on the theory of historian James Burns, developed in his book "Leadership" for which he was awarded a "Pulitzer". It is dedicated to two opposing leadership styles - transactional, that motivates followers, urging their personal interest and transformational, which appeals to the moral values of followers, leading to their sense to exposure ethical problems.

- Demonstrate self-confidence and expertise;
- High degree of sensitivity;
- Personal power based on competence. (Conger&Kanungo, 1988)

In the late 70s of the 20th century the scientific discoveries again draw attention to the personal qualities of the actual and potential leaders. The theories of transactional and transformational leadership resemble the theory of traits, which for a time was in favor among the majority of scientists who study leadership. Most of the modern theories for transformational leadership are based on the theory of historian James Burns, developed in his book "Leadership" for which he was awarded a "Pulitzer". It is dedicated to two opposing leadership styles - transactional, that motivates followers, urging their personal interest and transformational, which appeals to the moral values of followers, leading to their sense to exposure ethical problems.

According to Bernard Bass (1991) the transactional leadership consists of two components: 1) management with exceptions - detecting and correcting errors. It may be passive, the leader intervenes only when there are problems or active when the leader seeks or be alerted to errors and 2) management with rewards, when the leader exchanges for rewards effort or performance. (Bass B., 1991) Transformational leadership consists of influence based on charisma, motivation through inspiring others by optimistic visions of the future, intellectual stimulation to followers to use their imagination to explore new approaches, to and learn from their own mistakes and by individual approach (assuming interest to the personal and professional development of followers).

The comparison between the two styles shows that the transactional leadership is more like a guide while the transformational leadership is based more on internal motivation and it is accepted by scientists as a modern concept of leadership.

The comparison between the two styles shows that the transactional leadership is more like a guide while the transformational leadership is based more on internal motivation and it is accepted by scientists as a modern concept of leadership.

Manipulative approach in leadership was presented for the first time by the work of Niccolo Machiavelli "The Prince". According Cardinal Reginald Pole the treatise was a source of ideas and practices of godless, uncompromising, cruel and immoral government. As a result, in 1559 all the works of Machiavelli were placed in the first papal index of prohibited books. Machiavelli is one of the most prominent representatives of the Italian Renaissance. He comes from a family of marquises of Tuscany. Machiavelli was involved in diplomatic and military management of Florence. Cast out of power Machiavelli dedicated his treatise "The Prince" to the new ruler of Florence, Lorenzo de Medici. Machiavelli hoped that he would take him to work and thus he could to show that the author knew how to govern the country and would be a good state councillor. Machiavelli was not taken to work, but his assertion is remained in history as a detailed analysis of the art of power. (Velyovsky&Yankov, 2007, p.207-223).

Machiavelli believes that only a dictatorship could save his country. In this work, however, the author paid attention on qualities like humanity, compassion, religious faith and sincerity to hold the ruler. He knew that brute force is not enough people to be enthralled. The description of the dual requirement of strength and charm, courage and cunning, stated that the leaders should mimic the qualities of both the lion and the fox. When was asked what is better - to impose discipline through strict implementation of laws (which automatically makes people afraid of us, not like us), or to win the affection of his followers through the power of positive example he replied that it was best to be both, but we needed to choose one to use depending on the circumstances. Leaders need to reward those who have deserved and to punish those who have failed.

The term "Machiavellianism" began to be used in the scientific community in the early 70s of the 20th century, when psychologists from Columbia University held a content analysis of the treatise "The Prince" created psychological questionnaire and "Mac-scale" as "tools" to perform psycho-diagnostic procedures and researches in the field of personal and socio-political psychology. The scientists and their followers use the term "machiavellianism" unequivocally to the notion of "manipulation".

Christie and Geis (1970) gave a description of the personality of machiavellist. According to them, he:

- Is characterized by emotional impartiality in interpersonal communication;
- Does not show strong commitment and ethics in dealings with others and quickly eliminate them if they are unsuitable;
- Is oriented to the strict control;
- Has strong resistance to social pressure;
- Speculate with the emotions of others;
- His moral commitment is at low level.

According to manipulative approach an efficient leader can be the one that progressive abuses with people's emotions. As emotion is stronger, the mind of individuals is narrowed and the leader claims seem more compelling.

Leadership in large social groups is a phenomenon of group dynamics and presented the situation, in which the leaders importune the crowd that loses own will, seek individuals on whom to rely. The feeling of infallibility because of mass mutual support in the crowd pushes it to obedience. Taking advantage of the need for the worship of power, the leader turns himself and his ideas to a symbol and becomes the idol that others follow blindly.

Some features of the leadership in large social groups are:

- Ideologization after preliminary examination of the electorate, their problems, needs, its cultural and intellectual level and attitudes creates a suitable image for the leader.
- Self-exalting – the truth is exaggerated by promoting the proliferation of stories, legends and myths that create support and control over managed.
- Construction of paternalistic image of the leader, the core of which is the fear of the individual not to be left behind and be assured that important people will break the bonds relations of affection with him.

According to hypnotic thesis the leader induces a state of hypnosis or takes advantage of already available. The leader can obsess the minds of the participants to dictate their feelings, desires, and behaviour. The role of the masses is the role of person in a state of hypnosis, which let to be led by the leader. Only in this proportion of positions the individual can conceive ideas, emotions, to register sensations, and to perform actions, fully compatible with his character and habits.

Moskovichi (1976, 1980) provides specific evaluation of the merits of leadership success in large social groups. According to him "leader is one who understands the subconscious mind of the masses and pulled out the forgotten past sealed in their culture. The success of leadership is necessary to have a common topical issue affecting everyone."

According to the theory of emerging norms homogenization of behaviour can be explained by the emergence of normative models that align the behaviour of the crowd. Faced with problems for which there are no established ways for making decision, individuals fall into need of behavioural standards that are widely followed by all and also provide the necessary synergy for success. The leader's behaviour is a role model of action. It creates a norm that individuals follow.

Tarde's idea for the role of imitation is related to the fact that in the society there are inventors who create new ideas and models of social progress, and imitators imitating created by the first. (Tosti, 1897) The inventors perform leadership functions; while others strive to be like them, imitate them in behaviour, attitudes, and manners. In social psychology is a popular view that the intellect of the group is at the level of the person with the intellect at the lowest level in it. According to Tarde's theory (Tosti, 1897), however, when individuals imitate, they emulate to the model in the group - leader. So, giving up their own identity for the imitation of the leader all enriched with intellectual traits that are characteristics of the most advanced person in public. Widely spread by allegation, repetition and in infectious way ideas have great power, and finally acquire property called charm, which is the most powerful engine of any domination.

Conclusions

The leadership is directly related to the needs of man from power, one of the needs that can be met in order for the person to move to the satisfaction of others in order to feel full, motivated and satisfied. In whole his life the individual aim to be with personality that inspires others so that they will follow him. The theory of leadership no longer speaks of superiors and subordinates but about the leader and followers, and here lies the key to understanding this phenomenon - it is a purely human ability to inspire those who manage.

Being a leader means to obey. Leadership is a form of spirit, a form of cultural expression. It should not have anything to do with "forcing" and "coercion." It is the consequence of personal development and the acquisition of knowledge, experience, skills - how to manage yourself and others by providing them with a personal example. Being a leader is an evolution - the next step up in human relationships.

References

- Djonev, S. (1997). *Social Psychology*. Volume II, Sofia.
- Djonev, S. (1990). *Head of Strategies in Interpersonal Relationships*, Sofia
- Stoyneshka, R., Peev, I. (1995). *Economic Psychology*, Varna.
- Lewin, K., Lippit, R., White R. K. (1939). *Patterns of Aggressive Behavior in Experimentally – Created Social Climates//Journal of Social Psychology. Vol. 10.*
- Likert, R. (1967). *The Human Organization*, Mc Graw-Hill.
- Robert Blake and J. Mouton, (1964). *The Managerial Grid*, Houston, Gulf Publishing.
- Tannenbaum R., Schmidt W. H. (1973). *How to Choose a Leadership//Harvard Business Review*.
- Hersey P., Blanchard K. (1993). *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*, Gfh. Ed. Prentice Hall, Inc.
- Fiedler, F. E. (1967). *A Theory of Leadership Effectiveness*, McGraw Hill.
- House, Robert J., Mitchell, T.R. (1974). *Path-goal theory of leadership, Journal of Contemporary Business 3.*
- Vroom, Victor H., Yetton, Phillip W. (1973). *Leadership and Decision-Making*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

ZJAWISKO KORUPCJI – CZYNNIKI JĄ POWODUJĄCE, POSTRZEGANIE KORUPCJI WŚRÓD FUNKCJONARIUSZY POLICJI ORAZ JEJ WPŁYW NA WIZERUNEK SPOŁECZNY POLICJI JAKO INSTYTUCJI BEZPIECZEŃSTWA

Michał Stępień

Szkoła Policji w Katowicach

Abstract

The phenomenon of corruption - The factors causing it, the perception of corruption among police officers and their impact on the social image of the police as an institution of security

The article describes corruption as a pathological of the state and institution of security. Author described how corruption is perceived by police officers. The article presents also the police methods for aimed at preventing the, preventing and combating corruption. Advantage, among others, the statistical data reflecting the scale of corruption in the Police.

Key words: Police, corruption, security

WSTĘP

W ciągu ostatnich lat zauważalne w naszym kraju jest publiczne napiętnowanie korupcji jako zjawiska patologicznego i kryminogennego. Przyjęto rozwiązania organizacyjne i prawne, których celem jest przeciwdziałanie i zwalczanie tego zjawiska. Pojawiające się co jakiś czas informacje medialne dotyczące problematyki korupcji napiętnują osoby, które się jej dopuszczają i odnoszą się także do ogromnych kosztów generowanych przez to zjawisko i ponoszonych przez całe społeczeństwo. Jednoznacznie wskazuje się negatywne następstwa tych zdarzeń dotyczące nie tylko odpowiedzialności karnej sprawców tego rodzaju przestępstw, ale także niepożądanych skutków społecznych.

Uchwalona 9 grudnia 2003 roku Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji jest najbardziej wszechstronną ramą prawną stworzoną do walki z korupcją. Jest wiążącą umową ratyfikowaną przez 141 państw w zakresie norm i wymogów dotyczących zapobiegania, wykrywania, dochodzenia i karania korupcji. W celu uczczenia tego doniosłego wydarzenia, na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 58/4 z dnia 31 października 2004 roku, 9 grudnia został ustanowiony jako Dzień Przeciwdziałania Korupcji. Decyzja ta została podjęta także w celu podniesienia świadomości społecznej na temat korupcji oraz roli Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji w zwalczaniu i zapobieganiu temu zjawisku (Wydział ds. Zwalczania Korupcji, 2010, s. 3).

Podstawową instytucją odpowiedzialną w naszym kraju za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego jest Policja. Jest ona niestety narażona na zjawisko korupcji, dlatego opisano w tym artykule to zjawisko na przykładzie Policji, jednak nie w ujęciu stereotypowym, mówiącym o tym, że policjanci pełniący służbę w komórkach ruchu drogowego są skorumpowani. Taka opinia pokutuje niestety w naszym społeczeństwie i jest w ocenie autora niezmiernie krzywdząca w stosunku do uczciwych funkcjonariuszy, którzy rzetelnie i z poświęceniem, czasami nawet największym, bo własnego życia, dbają o bezpieczeństwo na ulicach całego kraju. Przedstawiciele tej liczącej niewiele ponad 100 tys. funkcjonariuszy formacji, zapewniają poczucie bezpieczeństwa milionom obywateli.

o tym, że policjanci pełniący służbę w komórkach ruchu drogowego są skorumpowani. Taka opinia pokutuje niestety w naszym społeczeństwie i jest w ocenie autora niezmiernie krzywdząca w stosunku do uczciwych funkcjonariuszy, którzy rzetelnie i z poświęceniem, czasami nawet największym, bo własnego życia, dbają o bezpieczeństwo na ulicach całego kraju. Przedstawiciele tej liczącej niewiele ponad 100 tys. funkcjonariuszy formacji, zapewniają poczucie bezpieczeństwa milionom obywateli.

Celem artykułu jest pokazanie zjawiska korupcji przez pryzmat jej wpływu na Policję jako instytucji powołanej do pełnienia służebnej roli wobec społeczeństwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa. Policja jako instytucja stojąca na straży porządku prawnego pełni w pewnym sensie ambiwalentną rolę w odniesieniu do zjawiska korupcji. Wskazany przejaw patologicznych zachowań wypełniających jednocześnie znamiona określonych przestępstw znajduje się w bezpośrednim zainteresowaniu Policji, która ukierunkowuje realizację swoich ustawowych zadań na walkę z korupcją oraz profilaktykę w tym zakresie. Z drugiej jednak strony, sama zagrożona jest przestępczością korupcyjną, której sprawcami mogą być funkcjonariusze lub pracownicy Policji. Mamy zatem do czynienia z klasycznym, a jednocześnie interesującym z naukowego punktu widzenia, przykładem swoistego paradoksu – trudnością (której nie sposób usunąć bez uprzedniej analizy problematyki i pragmatyki służbowej) w jednoznacznym zdefiniowaniu jej wpływu na wizerunek społeczny Policji jako instytucji bezpieczeństwa i postrzeganiu przez funkcjonariuszy.

Opisanie korupcji poprzez dokonanie przeglądu jej definicji i obowiązujących uregulowań prawnych ukierunkowanych na zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie tego zjawiska jako patologii państwa i jego instytucji, a także przytoczenie danych statystycznych odzwierciedlających skalę przestępczości korupcyjnej w Polsce oraz zaprezentowanie wyników badań opinii społecznej i ich interpretacja, pozwolą na omówienie antykorupcyjnych rozwiązań systemowych przyjętych w Policji. Wskazanie przedmiotowych rozwiązań pozwoli na ich ewentualne wykorzystanie w procesie doskonalenia zawodowego, nauczania i szkolenia, ukierunkowanych na ograniczenie powstawania zjawisk korupcjogennych.

1. ZJAWISKO KORUPCJI W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW PRAWNYCH

1.1.Istota korupcji

Zjawisko korupcji nie jest nowym zagrożeniem życia społecznego, politycznego czy ekonomicznego w państwie. Występowało ono na tych płaszczyznach już od dawna, jedynie obecnie zwiększyła się liczba informacji przekazywanych społeczeństwu przez media. Siła informacji jest tak ogromna, że czyni skalę tego zjawiska niezwykle potężną. Powszechnie przyjęło się, że zasoby informacyjne kształtują potencjał cywilizacyjny. Dlatego też logiczne wykształcenie sfery informacyjnej będzie oddziaływało na efektywne i skuteczne funkcjonowanie zarówno współczesnego społeczeństwa, jak i państwa oraz wchodzących w jego skład instytucji związanych z administracją państwową, a także gospodarką narodową i jego siłami zbrojnymi oraz aparatem bezpieczeństwa państwa (Goban-Klas i Sienkiewicz, 1999, s. 33). W znaczącym stopniu winno przyczyniać się to do budowy zaufania społecznego do funkcjonujących w państwie instytucji publicznych oraz przeciwdziałania i zwalczania zjawisk korupcjogennych.

Aby w pełni zrozumieć zjawisko korupcji oraz jej negatywne skutki należy odwołać się do literatury oraz aktów prawnych, które jasno określają, że zjawisko to stanowi zagrożenie, wywiera pewne negatywne skutki, jak również jest czynem zagrożonym karą. W dokumencie *Międzynarodowa Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji* zapisano, że „korupcja" stanowi pewne „żądanie, domaganie się, oferowanie, przekazanie, wręczenie bądź też przyjmowanie bezpośrednio czy też pośrednio łapówki lub każdej innej korzyści jak również obietnicy, która wymusza wykonanie wszelkiego nieetycznego, niezgodnego z prawem, dopuszczającego się przekłamania czynu, od podmiotu przyjmującego łapówkę" (Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji, 1999, rozdz. I, art. 2). Natomiast *Słownik Języka Polskiego* PWN słowo „korupcja" definiuje jako: „otrzymywanie i przyjmowanie łapówek przez osoby pełniące stanowiska urzędnicze lub przez funkcjonariuszy" (http://sjp.pwn.pl/szukaj/korupcja.html). Na stronach internetowych niektórych Komend Policji pod hasłem „korupcja" widnieje z kolei informacja, że wyraz „korupcja" pochodzi od łacińskiego słowa *corruptio* i oznacza „przyjmowanie bądź też wysnucie pewnych roszczeń przez osoby będące pracownikami instytucji państwowych albo społecznych korzyści osobistej lub majątkowej w zamian za dopuszczenie się realizacji czynności urzędniczej, jak również za postępowanie wykraczające i naruszające obowiązujące prawo" (http://www.dolnoslaska.policja.gov.pl/wr/kwp-wroclaw/wydzialy-kwp-1/wydzial-dowalki-z-koru/82,Wydzial-dw-z-Korupcja.print).

W polskim ustawodawstwie korupcja została zdefiniowana w art. 1 ust. 3a Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym jako czyn:

- polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
- popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Natomiast zgodnie z art.1 ust. 4 cytowanej ustawy, działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa w rozumieniu ustawy jest każde zachowanie mogące spowodować w mieniu:

- jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
- jednostki niezaliczanej do sektora finansów publicznych otrzymującej środki publiczne,
- przedsiębiorcy z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego

znaczną szkodę w rozumieniu art. 115 § 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

Korupcja jest tak wielopłaszyznowym zjawiskiem, że należy ją rozpatrywać zarówno pod kątem prawnym – stosowanym w prawie karnym materialnym – a także w aspekcie społeczno-ekonomicznym (tzw. ogólnym). Korupcja w znaczeniu ogólnym wiąże się z:

- posłużeniem się możliwościami władzy publicznej na użytek własny;
- postępowaniem władz publicznych, działaczy politycznych, funkcjonariuszy publicznych oraz urzędniczych działaczy służby cywilnej, którego następstwem jest ich bezprawne i nieuzasadnione wzbogacenie się, bądź też wpłynięcie na fakt wzbogacenia się osób im bliskich za pomocą niestosownego posłużenia się nadaną im władzą i stanowi czyn, którego każdy, kto kierując się własnymi pośrednimi lub bezpośrednimi korzyściami, dopuszcza się łamania norm oraz narusza pewien system reguł, za których wykonywanie jest osobiście odpowiedzialny;
- działanie wbrew zasadzie narzucającej konieczność oddzielenia życia prywatnego od obowiązków i życia zawodowego (CBA, 2012, s. 11).

W prawie karnym zobligowani jesteśmy do dokładnego, szczegółowego, jasnego, jednoznacznego stosowania języka oraz terminologii, natomiast np. w celu przeciwdziałania szerzeniu się zjawiska korupcji dostateczne jest stosowanie obszerniejszego, ogólnego terminu (CBA, 2012, s. 11). Istotny jest również fakt, ż rozpatrując korupcję z pod względem ogólnym należy pamiętać, że posiada ona różne formy i niektóre z nich nie zostały zdefiniowane w kodeksie karnym, gdyż nie wykazują one znamion naruszających obowiązującego prawa. Doskonałym przykładem takiego postępowania jest nepotyzm (wiąże się on z protekcją osób bliskich lub znajomych i obsadzaniu ich na wolnych lub wysokich stanowiskach służbowych przez osoby wpływowe), kumoterstwo (wykorzystanie poparcia przez osoby powiązane przez siebie towarzysko i obsadzanie ich na stanowiska gdzie nie posiadają odpowiedniej wiedzy oraz podstawowego przeszkolenia i kwalifikacji) czy też klientelizm (CBA, 2012, s. 29).

1.2. Rodzaje korupcji

Zjawisko korupcji ewaluowało na przestrzeni wieków. W tym czasie doszło do podziału korupcji i wyodrębnienia jej kilkunastu typów. W większości publikacji spotkać można następującą typologię tego zjawiska: korupcja czynna i bierna, polityczna, gospodarcza, administracyjna, wyborcza, samorządowa, legislacyjna, koncesyjna czy też korupcja informacyjna.

W szczególności znanym w systemie prawnym jest podział korupcji na korupcje czynną i bierną. Zjawisko korupcji czynnej (aktywnej) charakteryzuje się cechami przekupstwa i polega na złożeniu pewnej obietnicy wiążącej się z pozyskaniem określonych korzyści w miejsce dopuszczenia się pewnego działania bądź też zaniechania pewnych czynności. Natomiast przez korupcję bierną rozumie się żądanie lub otrzymanie i przyjęcie korzyści przez osobę pełniącą funkcje funkcjonariusza publicznego oraz korupcję bierną stanowi samo zaakceptowanie i przystanie na składaną propozycję (http://www.nowygabinet.pl/pdf/NGS3_2014/korupcja.pdf). Z łapownictwem czynnym i biernym powiązane są takie pojęcia jak „przekupstwo" i „sprzedajność". Terminy te znacznie precyzyjniej określają czyny podlegające karze oraz łatwiej regulują i trafniej precyzują zjawisko korupcji. Nie zawsze korupcja czynna będzie wykazywała znamiona czynu związane z aktywnością osób przekazujących daną korzyść lub obiecujących wręczenie takowej korzyści. Równoznaczne jest to również z tym, że zjawisko korupcji biernej nie w każdym przypadku będzie charakteryzowało się występowaniem brakiem aktywności podmiotu. W sytuacji gdy aktu korupcji dopuszcza się osoba zajmująca stanowisko publiczne, nie zawsze musi ona wyczekiwać momentu aż złożona zostanie jej „oferta" przekupstwa. Urzędnik lub funkcjonariusz publiczny może sam dawać jasne komunikaty, że jego decyzja w danej sprawie będzie uzależniona od odpowiedniej uzyskanej przez niego gratyfikacji (Palacz, Woźnicki, 2001, s. 3).

się występowaniem brakiem aktywności podmiotu. W sytuacji gdy aktu korupcji dopuszcza się osoba zajmująca stanowisko publiczne, nie zawsze musi ona wyczekiwać momentu aż złożona zostanie jej „oferta" przekupstwa. Urzędnik lub funkcjonariusz publiczny może sam dawać jasne komunikaty, że jego decyzja w danej sprawie będzie uzależniona od odpowiedniej uzyskanej przez niego gratyfikacji (Palacz, Woźnicki, 2001, s. 3).

Najbardziej narażone na styczność z przejawami zachowań korupcjogennych są osoby zajmujące stanowiska ściśle powiązane z administracją państwową, a w szczególności są to:

- pracownicy urzędów zajmujący się zamówieniami publicznymi;
- osoby zatrudnione w administracji państwowej i samorządowej odpowiedzialne za rozdysponowywanie i udzielanie koncesji, pozwoleń, funduszy czy też dofinansowań, itp.;
- urzędnicy pełniący stanowiska funkcjonariuszy celnych;
- osoby zatrudnione w urzędach państwowych odpowiedzialne za sprawy podatkowe;
- urzędnicy biorący udział w sprawach o przydział gruntów;
- pracownicy organów zajmujących się kontrolą i nadzorem;
- urzędnicy piastujący swe urzędy w wymiarze sprawiedliwości;
- formacje mundurowe (NIK, 2000, s. 35-64).

W momencie skorumpowania zarówno dający, jak i biorący nie działają już dla dobra wspólnego, a jedynie mają na względzie własne partykularne interesy. Różnorodność korupcji niszczy społeczeństwo, wpływając na jego strukturę, która przybiera patologiczną formę.

1.3. Mechanizmy powstawanie korupcji

Mechanizmy powstawania korupcji, są to określone działania, które mają duży wpływ na szerzenie się przestępstwa łapówkarstwa (CBA, 2011, s. 51). Według kilkuletnich analiz Najwyższej Izby Kontroli najważniejsze mechanizmy powstawania zjawiska korupcji to:

- „dowolność postępowania", która polega na tym, że urzędnik ma zbyt dużą swobodę w działaniu, nie ma nad sobą odpowiedniej kontroli, w wyniku czego może w sposób dowolny załatwiać różne sprawy. Taka sytuacja najczęściej pojawia się wtedy, gdy pracownik danej instytucji nie ma dokładnie sprecyzowanego modelu postępowania. Może on sam decydować na przykład o przydzieleniu jakiejś ulgi, bądź wydać pozwolenie. Urzędnik, który nie przestrzega zasad obowiązujących w danej instytucji, również dopuszcza się „dowolności postępowania" (CBA, 2011, s. 45).
- „konflikt interesów", który polega na tym, że urzędnik prowadzi własną działalność lub jest z taką powiązany, która koliduje z jego stanowiskiem urzędniczym. W ten sposób społeczeństwo może nie mieć zaufania do takiej osoby, bądź podważać jego dobre zamiary (CBA, 2011, s. 44). Dlatego aby ustrzec się przed tego typu postępowaniem polskie prawo karne wprowadziło przepisy, które zakazują łączenia poszczególnych funkcji i działalności ze sobą. Ma to być zaporą przed wykorzystywaniem pełnionego urzędu do własnych celów i interesów, związanych np. z prowadzoną działalnością gospodarczą.
- „brak wymaganej jawności postępowania", kiedy władza ukrywa informacje, które powinna podać do wiadomości publicznej. Władze publiczne, nie mogą ukrywać przed społeczeństwem swoich planów zarówno tych, które nie zostały jeszcze zrealizowane, ale także tych, które zostały już wykonane. Chodzi tutaj na przykład o ukrywanie lub zatajanie części informacji o przetargach lub umowach.

- „brak lub słabość kontroli", która polega na braku lub mało systematycznej oraz wnikliwej kontroli urzędników. Mają oni poczucie bezkarności, co może przyczynić się do zachowań niezgodnych z prawem. Gdyby nadzór był systematyczny i dogłębny, urzędnik miałby opory co do takich zachowań, ponieważ w wyniku kontroli wszelkie niezgodności mogłyby zostać wykryte (CBA, 2011, s. 46).

Korupcja stanowi pewnego rodzaju specyficzny wskaźnik umożliwiający kontrolę sprawności funkcjonowania instytucji państwowych. Niezwykle niepokojącym zjawiskiem sprawiającym najwięcej trudności w ocenie skali zjawiska jest fakt, że najbardziej narażonymi na zjawisko korupcji są instytucje, które powinny w szczególności zwalczać jej wszelkie przejawy. Do instytucji tych należy zaliczyć: władze centralne, policję, polityków jak również funkcjonariuszy publicznych, czy urzędników państwowych. Jak wynika z przytoczonych powyżej przykładów korupcja na ogromną skalę występuje w sektorze działalności publicznej. Wynikać może to z tego, że w tej właśnie sferze publicznej występuje wiele dóbr, które rozdysponowywane są w ramach systemu uznaniowego, oprócz tego instytucje te posiadają wiele korzyści i dóbr ogólnie przez większość społeczeństwo pożądanych i najczęściej nie posiadają one ekwiwalentu (np. są to decyzje urzędnicze) (CBA, 2011, s. 33 –332).

Korupcja to spadek standardów etycznych społeczeństwa, zanik wzajemnego zaufania osób uczestniczących w obrocie społecznym i ekonomicznym, redukcja kapitału społecznego. Korupcja prowadzi do nabrzmienia problemu hazardu moralnego. Wręczenie łapówek w celu przyspieszenia uzyskania pozwolenia będzie prowadzić do jeszcze wolniejszego tempa wydawania pozwoleń w celu „zagarnięcia" wyższych łapówek. Korupcja prowadzi do obniżenia etyki pracy, skoro zaniedbanie i zwłoka popłacają. Długoletnia korupcja prowadzi do sytuacji, w której zaniedbanie i zwłoka stają się sposobem życia, a nawet cechą charakteru narodowego. Efekt długofalowych nieetycznych zachowań, które stoją u podstaw korupcji, będzie premiowanie sukcesem bezwzględności, niemoralności, ignorancji i skandalu.

Nie bez znaczenia jest także negatywny, wręcz destrukcyjny wpływ korupcji na wizerunek instytucji państwowych, szczególnie tych, które są odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Niejednokrotnie urzędnicy lub funkcjonariusze publiczni zapominają, że wykonując swoje czynności zawodowe, postrzegani są przez pryzmat instytucji, którą reprezentują, a nie jako indywidualne jednostki. Skorumpowany policjant podważa zaufanie społeczne do Policji jako instytucji powołanej do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Skorumpowany celnik poprzez swoje przestępcze działania przyczynia się do tego, że służba celna postrzegana jest jako skorumpowana instytucja, gdzie pozytywne rozpatrzenie danej sprawy uzależnione jest od wręczenia korzyści majątkowej lub osobistej. Utrwala się zatem w świadomości społecznej negatywny stereotyp poszczególnych instytucji. Zjawisko to jest bardzo niebezpieczne, ponieważ powoduje brak poszanowania dla obowiązującego prawa. Nie można bowiem oczekiwać od społeczeństwa, że będzie przestrzegało prawa, jeżeli łamią je osoby stojące niejako na jego straży. Dochodzi do swoistego dualizmu – z jednej strony poszczególne instytucje i organy kontroli w swoich ustawowych zadaniach zobowiązane są do tego, żeby zapobiegać, przeciwdziałać i zwalczać przejawy patologii społecznych, a z drugiej strony ich przedstawiciele sami dopuszczają się patologicznych zachowań takich jak czyny korupcyjne. Drastycznie obniża się zatem zaufanie społeczne do poszczególnych instytucji, spada poziom poczucia bezpieczeństwa i w ogólnym ujęciu państwo staje się mniej wiarygodne dla swoich. Nie można również zapominać o tym, że zjawisko korupcji w Polsce, wpływa również na pozycję naszego kraju na arenie międzynarodowej. Bezpieczeństwo w ujęciu międzynarodowym czy wręcz ogólnoświatowym jest postrzegane przez pryzmat instytucji powołanych do jego zapewnienia w poszczególnych krajach wchodzących w skład określonych związków (Unia Europejska) czy paktów (NATO). Korupcja godzi bezpośrednio w gwarancje konstytucyjne RP mówiące o tym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Ponadto jest sprzeczna z zapisem

konstytucyjnym mówiącym o tym, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Niewątpliwie korupcja niszczy struktury państwa wpływając na uwarunkowania społeczne, ekonomiczne i wizerunkowe. Podważa zaufanie obywatela do państwa poprzez obniżenie wiarygodności poszczególnych instytucji, których skorumpowani urzędnicy uzależniają pozytywne załatwienie określonych spraw, od otrzymania korzyści majątkowych lub osobistych.

2. POLICJA WOBEC ZJAWISKA KORUPCJI

Funkcjonariusze i pracownicy organów ścigania oraz instytucji publicznych stanowią grupę społeczną i zawodową, która powinna być wolna od jakichkolwiek zachowań przestępczych. Wykonując swoje obowiązki zawodowe, stają jednak w pozycji dominującej wobec obywatela, co czyni ich szczególnie podatnymi na wpływy korupcyjne (CBA, 2011, s. 42). Mamy zatem do czynienia ze swoistym dualizmem, ponieważ z jednej strony Policja, zgodnie z zakresem swoich ustawowych zadań, wykrywa przestępstwa i wykroczenia oraz ściga ich sprawców, a z drugiej strony zdarzają się sytuacje, kiedy zjawisko korupcji występuje w szeregach policjantów.

2.1. **. Zasady funkcjonowania i ustawowe zadania Policji**

Zasady funkcjonowania i ustawowe zadania Policji określono w Ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 2016, poz. 1782). Policja to umundurowana i uzbrojona formacja służącą społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nazwa „Policja" przysługuje wyłącznie tej formacji.

Do podstawowych zadań Policji należą:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrona 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;
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach;
- kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;
- współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów;
- gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych;
- prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione

organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA).

Policja realizuje także zadania wynikające z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych.

Spośród wymienionych wcześniej zadań Policji szczególna uwagę należy zwrócić na te, które dotyczą zapobiegania popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń. Zatem należy jednoznacznie stwierdzić, że Policja w zakresie swoich ustawowych zadań zobowiązana jest do podejmowania działań prewencyjnych ukierunkowanych na zapobieganie wszelkim przejawom korupcji, a w przypadku jej wystąpienia, do ścigania sprawców przestępstw o charakterze korupcyjnym. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na fakt, że Policja nie została przez ustawodawcę w jakikolwiek sposób ograniczona w zakresie ścigania sprawców przestępstw w tym także korupcyjnych, którymi byliby funkcjonariusze tej formacji lub jej pracownicy (osoby zatrudnione na etatach cywilnych, nie będące funkcjonariuszami Policji).

Ponadto należy zwrócić uwagę na to, że ustawodawca jednoznacznie wskazał służebną rolę Policji w stosunku do społeczeństwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Rola ta dotyczy społeczeństwa jako ogółu i jednocześnie jest adresowana podmiotowo do każdego obywatela. Idąc dalej tym tokiem rozważań, należałoby dojść do wniosku, że zawód policjanta jest zawodem szczególnym, często określanym mianem zawodu zaufania społecznego, zatem od funkcjonariuszy Policji społeczeństwo wymaga profesjonalizmu i oczekuje praworządności.

2.2. Etyka zawodowa funkcjonariuszy Policji

Jednym ze sposobów przeciwdziałania korupcji jest wprowadzanie zasad etycznych obowiązujących przedstawicieli określonych zawodów. Zawód funkcjonariusza Policji jest zawodem szczególnym, zaliczany jest bowiem do zawodów zaufania społecznego, a co za tym idzie, społeczeństwo wymaga od jego przedstawicieli przestrzegania wysokich standardów moralnych, które z kolei przekładają się na zaufanie, jakim społeczeństwo darzy Policję. Wykonywanie czynności służbowych przez policjantów niewątpliwie podlega systematycznej kontroli społecznej. Natomiast zagadnienie związane ze społecznym wizerunkiem Policji szczegółowo omówiono w jednym z rozdziałów pracy.

Wysokie wymagania stawiane funkcjonariuszom Policji w zakresie sprostania oczekiwaniom związanym z postawą moralną, które są jednym z elementów przeciwdziałania zjawiskom patologicznym wśród przedstawicieli tego zawodu, w tym także korupcji, wynikają bezpośrednio z przepisów prawa. W obowiązującym ustawodawstwie czytamy, że służbę w Policji może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, który nie był skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować, a także dający rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych (Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 25 ust. 1). Ustawodawca wskazał, że przyjęcie kandydata do służby w Policji następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego mającego na celu ustalenie, czy kandydat spełnia warunki przyjęcia do służby w Policji oraz określenie jego predyspozycji do pełnienia tej służby. Zasady etyki zawodowej policjantów, zgodnie z obowiązującymi przepisami, określa Komendant Główny Policji po zasięgnięciu opinii związku zawodowego policjantów (Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 7). Zasadniczo etyka to „nauka o moralności, filozofia moralności, z której wynika określony

system etyczny oraz ogół zasad i norm postępowania obowiązujących w danej epoce i środowisku" (Kopaliński, 1983, s. 129). Bardzo trafnie etykę w odniesieniu do norm postepowania przedstawicieli poszczególnych zawodów, w tym przypadku policjantów, ujął Andrzej Pawłowski stwierdzając, że etyka była i pozostanie sprawą sumienia. To właśnie ona musi na podstawie ogólnych wartości i norm rozstrzygnąć, jak w konkretnej sytuacji postąpić (Pawłowski, 2003, s. 5). Zawód policjanta jest wyposażony w szerokie uprawnienia władcze i przez to poddawany jest szczególnym i trudnym próbom sumienia. Najważniejsze z nich, a jednocześnie wyznaczające pole refleksji moralno-zawodowej, to stały kontakt ze zdemoralizowanym i brutalnym w swym działaniu światem przestępczym, tajność działań operacyjno-śledczych, możliwość użycia środków przymusu i przemocy, łącznie z użyciem broni wobec osób naruszających porządek i prawo, a wreszcie hierarchiczna zależność służbowa zobowiązująca do wykonywania rozkazów i poleceń przełożonych (Pawłowski, 2003, s. 5).

W tak ujętym postrzeganiu zawodu policjanta i wymaganych od jego przedstawicieli wysokich standardów moralnych, nie sposób nie zauważyć, że jednym z istotnych zagrożeń, określanych mianem „zagrożeń wewnętrznych" jest zjawisko korupcji. Dlatego też, wprowadzając „Zasady etyki zawodowej policjanta" szczególnie dbano, by stale mieć na uwadze znaczenie problematyki moralnej w wykonywaniu zawodu policjanta i jego służebną rolę wobec społeczeństwa, a także konieczność wzmocnienia oraz uzupełnienia obowiązków i praw policjanta wynikających z przepisów obowiązującego prawa. Wzięto także pod uwagę rozwiązania stosowane m.in. w Rezolucji Nr 690 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy znanej pod nazwą „Deklaracja o Policji".

Komendant Główny Policji Zarządzeniem nr 805 z dnia 31 grudnia 2003 r. wprowadził w życie „Zasady etyki zawodowej policjanta" (Dz. Urz. KGP nr 1 z 2004 r. poz. 3). W § 1 przywołanego aktu prawnego wskazano, że mając na uwadze znaczenie problematyki moralnej w wykonywaniu zawodu policjanta i jego służebną wobec społeczeństwa rolę, a także konieczność wzmocnienia oraz uzupełnienia obowiązków i praw policjanta wynikających z demokratycznie stanowionego prawa, wprowadza się „Zasady etyki zawodowej policjanta" stanowiące załącznik do zarządzenia. Problematyka zagrożenia korupcją została spenalizowana w § 11 cytowanego załącznika poprzez jednoznaczne wskazanie, że „policjant jako funkcjonariusz publiczny powinien wystrzegać się korupcji w każdej postaci oraz zwalczać wszelkie jej przejawy". Odniesienie do zjawiska korupcji zostało ujęte w następnym paragrafie, z którego bezpośrednio wynika, że „policjant nie może wykorzystywać swojego zawodu do celów prywatnych, a w szczególności nie może wykorzystywać informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych ani uzyskiwać informacji do tych celów przy użyciu służbowych metod".

Policjanci zobowiązani są do przestrzegania zasad etyki zawodowej, a w przypadku naruszenia ich zasad ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną (Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 132 ust. 1). Fakt ten potwierdza, jak duże znaczenie w zapobieganiu zachowaniom o charakterze korupcyjnym mają postawy moralne funkcjonariuszy policji.

Jednak należy pamiętać, że najważniejszą kwestią w walce z korupcją jest systematyczne i ciągłe podejmowanie działań mających na celu ograniczenie powstawania zjawisk korupcjogennych. Wymaga prowadzenia przedsięwzięć długofalowych zmierzających do kształtowania właściwych postaw etyczno-moralnych, podnoszenia świadomości w sferze odpowiedzialności stosowania prawa, a przede wszystkim uświadamiania policjantom i pracownikom Policji często źle pojętej solidarności zawodowej. Kompleksowa praca nad zwiększeniem zaufania społeczeństwa do Policji ma również istotne znaczenie.

Omówione powyżej zagadnienia problematyki korupcji w ujęciu etyczno-moralnym, które ukierunkowane są na zapobieganie przejawom wskazanej patologii, zapewne nie są wystarczające do tego, aby w strukturach Policji nie były podejmowane dodatkowe działania związane z jej zwalczaniem.

2.3. Rozwiązania organizacyjne w Policji ukierunkowane na walkę ze zjawiskiem korupcji

Wskazując ustawowe zadania Policji zwrócono szczególną uwagę na inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi oraz wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

Walka z korupcją, wypełniająca znamiona określonych przestępstw, jest wiec jednym z ustawowych zadań Policji. Celem usprawnienia walki z korupcją 30 września 1997 roku Komendant Główny Policji nadinsp. Marek Papała polecił utworzyć w wydziałach do spraw zwalczania przestępczości gospodarczej komend wojewódzkich zespoły do walki z korupcją. Zwalczaniem korupcji w Polsce zajmowało się wówczas łącznie ok. 80 policjantów pełniących służbę w strukturach wydziałów do walki z przestępczością gospodarcza (PG). Dopiero 15 kwietnia 2000 roku utworzono pierwszy w Polsce Wydział dw. z Korupcją w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach liczący 16 etatów. Od początku 2002 roku Komenda Główna Policji wspólnie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji podejmowała systematyczne działania zmierzające do przeprowadzenia zmian legislacyjnych, których wdrożenie umożliwiło skuteczniejszą walkę z korupcją. Między innymi w zmienionej ustawie o Policji wprowadzono uproszczony proces wyrażania zgody na zastosowanie przez Policję środków techniki operacyjnej i kontrolowanego przyjęcia/wręczenia korzyści majątkowej. Istotne novum w powyższej ustawie stanowiła regulacja określająca, iż zakup kontrolowany może polegać także na złożeniu propozycji przyjęcia lub udzielenia korzyści majątkowej. W tym samym roku na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rada Ministrów RP przyjęła dokument rządowy „Strategia Antykorupcyjna", będący zbiorem kierunkowych rozstrzygnięć i zestawu działań, jakie administracja rządowa miała podjąć w walce z korupcją. Do takich działań należało utworzenie Wydziałów do Walki z Korupcją we wszystkich Komendach Wojewódzkich Policji (Wydział ds. Zwalczania Korupcji, 2010. s. 3–5).

Biorąc pod uwagę charakter przestępczości korupcyjnej i jej specyfikę, niezbędne okazało się precyzyjne wyznaczenie zadań służbowych realizowanych przez policjantów zajmujących się wykrywaniem tego rodzaju czynów i ściganiem ich sprawców.

Do zadań Wydziału do walki z Korupcją należy w szczególności (http://www.policja.pl/pol/kgp/bsk/struktura/wydzialy/wydzial-do-walki-z-koru/86201,Wydzial-do-Walki-z-korupcja.html):

- identyfikowanie i monitorowanie obszarów zagrożonych korupcją w celu ujawnienia przyczyn i uwarunkowań występowania zjawisk korupcyjnych;
- dokonywanie oceny stanu zagrożenia przestępczością korupcyjną oraz wskazywanie kierunków jej zwalczania;
- inspirowanie, koordynowanie oraz nadzorowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w zakresie rozpoznawania i ujawniania najpoważniejszych przestępstw korupcyjnych oraz ścigania ich sprawców;
- udzielanie bezpośredniej pomocy komórkom organizacyjnym Policji właściwym do zwalczania korupcji w realizacji szczególnie skomplikowanych przedsięwzięć w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej;
- współpraca z organizacjami rządowymi i pozarządowymi w zakresie profilaktyki przestępczości korupcyjnej oraz zasad i sposobów jej zwalczania;
- udział w opiniowaniu wniosków o udostępnienie dokumentów niejawnych dotyczących przestępczości korupcyjnej do postępowań karnych;

- partnerstwo w ramach realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019;
- działania prewencyjno- edukacyjne w zakresie profilaktyki antykorupcyjnej;
- organizacja oraz udział w doskonaleniu zawodowym policjantów w zakresie właściwości wydziału;
- prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym form pracy operacyjnej w zakresie właściwości wydziału.

Obecnie w strukturach Policji zwalczaniem przestępczości korupcyjnej zajmuje się prawie 300 wyspecjalizowanych funkcjonariuszy. Należy zaznaczyć, że Polska Policja, prowadzi czynności „oficjalne" - procesowe, pod nadzorem lub na zlecenie prokuratury oraz działania „niejawne"- operacyjne, które podejmuje z własnej inicjatywy. Podstawowe działania operacyjne prowadzone są przez policjantów za zgodą i wiedzą przełożonych – kierowników komórek. Policja prowadzi rocznie od 6 do 8 tysięcy spraw korupcyjnych. Mimo tego, że sprawy korupcyjne są uznawane za postępowania trudne, wykrywalność ich jest dosyć wysoka, bowiem średnio wynosi ona około 98% (Wydział ds. Zwalczania Korupcji, 2010. s. 3–5).

Zaprezentowane rozwiązania organizacyjne ukierunkowane są na walkę z korupcją „zewnętrzną", czyli taką, której dopuszczają się osoby nie będące funkcjonariuszami lub pracownikami Policji. Zdarzają się jednak sytuacje, w których do zachowań korupcyjnych dochodzi w tym środowisku zawodowym, a sprawcami tych przestępstw są policjanci lub pracownicy Policji. Po utworzeniu Polskiej Policji w 1990 roku w jej strukturach nie zostały uwzględnione komórki, których zadaniem byłoby przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji „wewnętrznej", czyli takiej, której sprawcami są funkcjonariusze lub pracownicy Policji. W strukturze organizacyjnej Komendy Głównej Policji i Komend Wojewódzkich wyodrębnione były inspektoraty, których zadaniem było wykonywanie czynności kontrolnych oraz prowadzenie postepowań skargowych w sprawach dotyczących realizacji czynności służbowych przez policjantów. Okazało się jednak, że działania te są niewystarczające w zakresie przeciwdziałania i zwalczania zachowań przestępczych pojawiających się w środowisku policyjnym. Konieczne stało się powołanie wyodrębnionej, samodzielnej komórki służby kryminalnej, która w zakresie powierzonych jej do realizacji zadań podejmowałaby działania zmierzające do ujawniania i zwalczania tego rodzaju przestępstw z wykorzystaniem ustawowych zadań Policji i uprawnień jej funkcjonariuszy.

Od 1998 roku dzięki przekonaniu kierownictwa Policji o konieczności uznania za jeden z priorytetów walki z korupcją w jej szeregach, jak również dzięki zapisom w rządowych programach antykorupcyjnych, Policja ma szansę skutecznego eliminowania tego patologicznego zjawiska. Komendant Główny Policji zarządzeniem w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji powołał z dniem 1 maja 1998 r. nową komórkę organizacyjną służby kryminalnej o zasięgu ogólnokrajowym – Zarząd Spraw Wewnętrznych o stanie etatowym 40 stanowisk policyjnych. Do zadań komórki właściwej w sprawach wewnętrznych należało wykrywanie przestępstw popełnionych przez policjantów i pracowników Policji poprzez: podejmowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych; koordynowanie działań operacyjnych prowadzonych w sprawach policjantów i pracowników podejrzewanych o popełnienie przestępstw w przypadku konieczności współpracy między jednostkami organizacyjnymi Policji; gromadzenie i analizowanie informacji o przestępczości w środowisku policjantów i pracowników. Z uwagi na bardzo skromne możliwości etatowe w strukturze zarządu w każdym z województw powstały dwuosobowe zespoły. W niedługim czasie po powołaniu zarządu opracowano koncepcję rozbudowy tej komórki.

W 2000 roku zarząd przekształcono w Biuro Spraw Wewnętrznych (BSW) KGP. Do 2003 roku komórka ta realizowała w zasadzie jedynie zadania wykrywcze, gdyż wówczas prowadzenie czynności dochodzeniowo-śledczych było ograniczone przepisami kodeksu postępowania karnego. Po wejściu w życie, w lipcu 2004 roku, znowelizowanych przepisów Kodeksu postępowania karnego

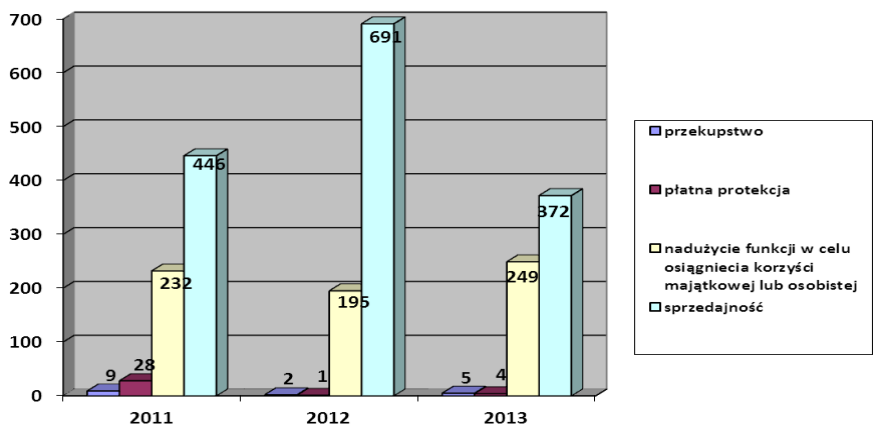
Komendant Główny Policji rozszerzył zadania Biura Spraw Wewnętrznych o wykonywanie czynności śledczych. Dzięki decyzjom Komendanta Głównego Policji o sukcesywnym wzmacnianiu Biura Spraw Wewnętrznych aktualnie. Komórka ta posiada 338 stanowisk policyjnych oraz 35 stanowisk korpusu służby cywilnej. Zgodnie z zarządzeniem Komendanta Głównego Policji z 2008 roku w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji zadaniem BSW KGP jest wykrywanie przestępstw popełnianych przez policjantów i pracowników Policji oraz ściganie ich sprawców, w tym:

- podejmowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych; koordynowanie działań operacyjnych prowadzonych w sprawach policjantów i pracowników;
- prowadzenie operacji specjalnych;
- gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji o przestępczości wśród policjantów i pracowników Policji;
- koordynowanie działań zapobiegających korupcji w Policji oraz realizowanie przedsięwzięć profilaktycznych w tym zakresie.

BSW posiada strukturę scentralizowaną, podległą bezpośrednio Komendantowi Głównemu Policji, posiadającą wydziały terenowe realizujące zadania operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze oraz z zakresu zapobiegania korupcji w środowisku policyjnym we wszystkich województwach oraz na terenie działania Komend: Głównej oraz Stołecznej Policji. Poniżej zaprezentowany został schemat struktury organizacyjnej BSW.

Biuro prowadzi własną, odrębną bazę danych dotyczącą zdarzeń przestępczych z udziałem policjantów i pracowników cywilnych Policji. Analizy materiałów z pracy operacyjnej i czynności procesowych wykonywanych przez funkcjonariuszy BSW KGP w środowisku policyjnym, pozwalają na określenie najbardziej zagrożonych obszarów funkcjonowania Policji. Oprócz ujawniania popełnianych przez funkcjonariuszy przestępstw, w tym korupcyjnych, trzeba jednak mieć także na względzie i to, że przyczyną niektórych nieprawidłowości może być np. nieznajomość przepisów, nie zawsze więc powodem ujawnionych błędów jest chęć uzyskania nielegalnej korzyści (http://www.policja.pl/pol/kgp/bsw/o-bsw/3584,Historia-Biura.html). Niezmiernie istotna jest zatem dogłębna analiza przyczyn poszczególnych zdarzeń i opracowane na jej podstawie wnioski, których celem jest m.in. zapobieganie podobnym sytuacjom w przyszłości poprzez np. organizowane doskonalenia zawodowego ukierunkowanego na usystematyzowanie wiedzy i umiejętności zawodowych funkcjonariuszy Policji.

Poniżej zaprezentowano dane statystyczne BSW dotyczące liczby przestępstw korupcyjnych oraz nadużycia władzy w celu osiągniecia korzyści majątkowej lub osobistej, które zostały zarzucone funkcjonariuszom Policji.



Wykres nr 1. Zestawienie przestępstw korupcyjnych oraz nadużycia władzy w celu osiągnięcia korzyści, zarzuconych funkcjonariuszom Policji w latach 2011–2013.
Źródło: http://www.policja.pl/pol/kgp/bsw/aktualnosci/dane-statystyczne/6796,Dane-statystyczne.html

Na podstawie przedmiotowego wykresu wyraźnie widać, że najliczniejszą grupę czynów korupcyjnych zarzucanych policjantom stanowi sprzedajność spenalizowana w art. 228 k.k. Przy czym największą liczbę tego typu zdarzeń w latach 2011–2015 odnotowano w 2012 roku – ogółem 691 przestępstw.

Zbliżając się do końca przedmiotowych rozważań, zasadne jest zwrócenie uwagi na fakt, że zdarzają się sytuacje, w których funkcjonariusze Policji są pomawiani przez inne osoby o popełnienie czyny wypełniającego znamiona przestępstwa korupcyjnego. Ponieważ problematyka ta jest złożona,a jednocześnie niezmiernie istotna w aspekcie postrzegania przez policjantów zjawiska korupcji, omówiono ją w jednym z rozdziałów pracy.

W tworzonym w polskiej Policji systemie antykorupcyjnym zakłada się zaangażowanie funkcjonariuszy wszystkich szczebli kierowania. Wyznacznik taki ustanowiła Rada Europy w Europejskim Kodeksie Etyki Policyjnej, w art. 21, który głosi: „Efektywne środki prewencji i zwalczania korupcji w Policji powinny być ustanowione na każdym szczeblu struktury organizacyjnej". Dotykamy zatem rozwiązań organizacyjnych i roli przywództwa w kształtowaniu zachowań etycznych. Warto tutaj podkreślić podstawową rolę przełożonych w oddziaływaniu na funkcjonariuszy, którzy mogą na przykład:

- pozytywnie wzmacniać pożądane zachowania, przy czym należy zaznaczyć, że najskuteczniejsze jest wzmacnianie o niestałej regularności, trudno jest bowiem wówczas ocenić czy dane zachowanie nadal jest opłacalne, czy nie; w wypadku wzmocnień regularnych można taki wniosek wyciągnąć już po pierwszym braku wzmocnienia (tak działa np. uzależnienie od automatów do gry – możliwość uzyskania nagrody skutecznie podtrzymuje zachowanie); warto podkreślić, że aprobata przełożonego czy też pochwała mogą być bardzo silnym czynnikiem motywującym do pożądanego zachowania;
- rozdzielić grupę funkcjonariuszy, wśród których wytworzyła się alternatywna kultura, zgodnie z zasadą, że przenoszone jednostki przyjmują kulturę środowiska, w którym się znajdą, przenoszone grupy utrzymują dotychczasową kulturę;
- informować funkcjonariuszy o zagrożeniach System antykorupcyjny powinien skupić się na przyczynach, a nie na skutkach działań korupcyjnych. Celem jego budowy jest zwiększanie zaufania społecznego do Policji i utrzymywanie wysokiego poziomu jej wiarygodności przez ograniczenie okazji do nadużyć i ryzyka tworzenia sytuacji korupcjogennych oraz wdrożenie skutecznych mechanizmów kontrolnych. System zatem musi posiadać mechanizmy wczesnego ostrzegania, bo tylko wtedy można skutecznie zapobiegać niepożądanym zdarzeniom. Jego trzy filary to: rozpoznawanie, zapobiegnie i zwalczanie (Wójcik i Zimon, 2009).

Podsumowując dotychczasowe przemyślenia, jednoznacznie należy stwierdzić, że zjawisko korupcji jest dostrzegane przez funkcjonariuszy Policji i postrzegane jako patologia. Na uwagę zasługuje fakt, że dotyczy to także zachowań o tym charakterze, pojawiających się w środowisku policyjnym. Godne uwagi jest również to, że w celu jego zwalczania w przedmiotowej instytucji podejmowane są działania m.in. na szczeblu organizacyjnym i strukturalnym. W kolejnym podrozdziale opisano negatywne konsekwencje, jakie poniesie policjant w przypadku popełnienia przez niego przestępstwa korupcyjnego jako kolejny element strategii przeciwdziałania i zwalczania korupcji wśród policjantów

2.4. Negatywne konsekwencje popełnienia przez funkcjonariusza Policji przestępstwa korupcyjnego

Funkcjonariusze Policji, którzy są sprawcami jakiegokolwiek przestępstwa, w tym także przestępstwa korupcyjnego, ponoszą odpowiedzialność na ogólnych zasadach określonych w obowiązujących przepisach prawa. Nie można jednak zapominać o tym, na co już kilkakrotnie zwracano uwagę, a mianowicie o szczególnej, służebnej roli, jaką Policja pełni w stosunku do społeczeństwa. Wykonując zawód szczególny, podlegający restrykcyjnej kontroli społecznej, funkcjonariusze Policji muszą liczyć się z tym, że w przypadku nieprzestrzegania prawa, czyli niedotrzymania roty złożonego uroczyście ślubowania, poniosą dodatkowe konsekwencje. Wobec tego odpowiedzialność karna jest w przypadku funkcjonariuszy Policji zaledwie jednym z wielu negatywnych skutków popełnienia przestępstwa.

Pozakarne konsekwencje dla policjanta przestępcy (Szwejkowski, 2013, s. 20) to:

- Zwolnienie ze służby w przypadku:

◊ „skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego" (art. 41 ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji);

◊ „popełnienia czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli popełnienie czynu jest oczywiste i uniemożliwia jego pozostanie w służbie" (art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji);

◊ „upływu 12 m-cy zawieszenia w czynnościach służbowych, jeżeli nie ustały przyczyny będące podstawą zawieszenia" (art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji).

- Konsekwencje finansowe skazania prawomocnym wyrokiem:

◊ „osoba, która została skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, jest obowiązana do zwrotu pomocy finansowej przydzielonej na zakup lokalu mieszkalnego" – przepis obowiązuje od dnia 20 września 2006 r. (art. 95 ust. 4 ustawy o Policji).

Konsekwencje wynikające z prawomocnego wyroku sądowego dotyczą również przyznanego policjantowi mieszkania służbowego, zgodnie z art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji w przypadku skazania za wyżej określone przestępstwo „wydaje się decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego", dotyczy to także osób zamieszkujących razem z nim, gdyż decyzję o opróżnieniu lokalu wydaje się do wszystkich osób zamieszkałych w tym lokalu (przepis obowiązuje od dnia 19 września 2006 r.).

Kolejna konsekwencja finansowa: „prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie przysługuje funkcjonariuszowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby" (przepis obowiązuje od dnia 10 czerwca 2007 r.).

W przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z urzędu z oskarżenia publicznego, albo za popełnienie przestępstwa skarbowego, albo czynu, z powodu którego zwolniono go ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 4a i ust. 2 pkt 2 i 8 (art. 110 ust. 7 ustawy o Policji) policjant zostaje pozbawiony:

- nagrody rocznej;
- 50% odprawy – jeśli zwolnienia policjanta dokonano na podstawie prawomocnego wyroku sądu, wówczas jest on obligatoryjnie pozbawiony odprawy; w przypadku orzeczenia dyscyplinarnego lub popełnienia przez niego czynu o znamionach przestępstwa Komendant Główny Policji może w szczególnych przypadkach przyznać policjantowi część odprawy, nie więcej niż 50%;
- 50% wynagrodzenia niewypłacanego w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych lub w okresie aresztowania.

Na podstawie powyższych informacji można z całą pewnością stwierdzić, że funkcjonariusz Policji, który dopuści się popełnienia przestępstwa korupcyjnego poniesie nie tylko odpowiedzialność karną, ale także daleko idące konsekwencje związane ze sferą socjalno-bytową. Zostanie zwolniony ze służby w Policji, zatem utraci prawo do wynagrodzenia, a w dalszej kolejności może ponieść dodatkowe konsekwencje finansowe związane z pozbawieniem nagrody rocznej, połowy z przysługującej mu odprawy oraz w okresie zawieszenia w czynnościach służbowych otrzymywał będzie 50% wynagrodzenia, a po skazaniu go prawomocnym wyrokiem utraci prawo do otrzymania pozostałej, niewypłaconej części wynagrodzenia. Zostanie także pozbawiony zaopatrzenia emerytalnego lub praw do niego. Ponadto utraci prawo do zajmowania mieszkania służbowego. Wyraźnie widać, że konsekwencje pozakarne są bardzo restrykcyjne i niezmiernie dotkliwe, tym bardziej, że związane są ze sfera socjalno-bytową nie tylko samego funkcjonariusza, ale także członków jego rodziny.

2.5. Pomówienia funkcjonariuszy Policji o korupcję

Policjanci wykonując czynności służbowe ukierunkowane na realizacje ustawowych uprawnień Policji, są narażeni na próby dyskredytowania, podważania wiarygodności dokonanych ustaleń, czy wręcz podważenia podstaw prawnych lub faktycznych realizowanych zadań, ze strony określonych osób. Niejednokrotnie te osoby, w wyniku uzasadnionych i uwarunkowanych prawnie działań policjantów, w swoim subiektywnym odczuciu doznały jakiejś uciążliwości np. zostały ukarane mandatem karnym w związku z wykroczenia.

Wielokrotnie zdarzają się sytuacje, w których funkcjonariusz jest pomawiany o czyny wypełniające znamiona przestępstw, co w konsekwencji może mieć negatywny wpływ jego dalszą służbę – brak możliwości awansu do czasu wyjaśnienia wszystkich okoliczności danej sprawy, co niejednokrotnie trwa długi okres czasu, czasami nawet kilka lat.

Problem pomówień wiąże się często z zaangażowaniem policjanta w pracę operacyjną i kontakty ze środowiskiem przestępczym, z którego wywodzą się przecież najbardziej wartościowe, z punktu widzenia operacyjnego, osobowe źródła informacji (OZI). Pomówienia są nie tylko wynikiem przemyślanych decyzji członków zorganizowanych grup przestępczych, chcących eliminować zagrożenie ze strony najlepszych policjantów, lecz również bywają wynikiem rozczarowania osobowych źródeł informacji, które pomawiając policjanta, chcą się na nim „odegrać". Sama konstrukcja pomówienia, powoduje, że prokurator nierzadko podejmuje czynności zmierzające do tymczasowego aresztowania. Niejednokrotnie również przełożeni policjanta reagują zbyt pochopnie, stosując niejako automatycznie zawieszenie go w czynnościach służbowych (Bielecki i Szafrański, 2007, s. 107). W przeszłości zdarzały się sytuacje, że skruszony gangster, posiadający status świadka koronnego pomawiał policjantów, jakoby rzekomo mieli dopuścić się przestępstw korupcyjnych. Uwagę na takie przypadki zwrócił w swojej wypowiedzi Pan insp. Ryszard Walczuk dyrektor Biura Spraw Wewnętrznych KGP, który stwierdził, że w niektórych sytuacjach rzeczywiście prokuratorzy, w jego ocenie przedwcześnie, czyli bez dostatecznej weryfikacji dowodów, decydują się na przedstawienie zarzutu policjantowi. Na szczęście są to przypadki odosobnione. BSW stara się pomagać policjantom w takiej sytuacji, zwłaszcza gdy są podejrzenia, że zostali oni pomówieni.

Organem decydującym o przebiegu śledztwa jest prokurator i to on zleca czynności procesowe, które wykonuje Biuro Spraw Wewnętrznych. Własna inicjatywa BSW w postępowaniu przygotowawczym może polegać tylko na wnioskowaniu do prokuratora o rozszerzenie ich zakresu, jeśli tak wynika z udostępnionych materiałów lub ustaleń własnych. Natomiast w przypadku pomówienia policjanta przez świadka koronnego nie ma takiej możliwości, ponieważ w takich sprawach BSW zwykle nie dostaje materiałów śledztwa do zapoznania i funkcjonariusze wiedzą tylko tyle, ile przekaże im prokurator (http://www.gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2012/numer-91-102012/81321,Pomowieni-kto-im-pomoze.html).

Przedmiotowy problem został na polecenie Komendanta Głównego Policji poddany wnikliwej analizie przeprowadzonej przez funkcjonariuszy BSW i w oparciu o tę analizę przesłano pismo do prokuratora generalnego sygnalizujące omawiane zagadnienie. Prokurator generalny polecił podległym mu prokuratorom dokonywanie wnikliwej i ostrożnej oceny dowodów w takich przypadkach.

Problem pomówień o korupcję funkcjonariuszy Policji jest bardzo złożony, ponieważ pośrednio dyskredytuje w oczach społeczeństwa Policje jako instytucję stojąca na straży bezpieczeństwa i praworządności. Dużą rolę w kreowaniu społecznego wizerunku Policji odgrywają środki masowego przekazu, które na pierwszych stronach tabloidów umieszczają niepotwierdzone prawomocnym wyrokiem niezawisłego sądu informacje o korupcji w danej jednostce Policji, czy wręcz oskarżają o korupcję określonego policjanta, sugerując w ten sposób negatywny wizerunek omawianej formacji. W takich sytuacjach należałoby być bardzo rozważnym i ostrożnym, ponieważ fałszywe oskarżenia oparte tylko i wyłącznie na pomówieniach powodują narastająca wśród poszczególnych policjantów frustrację związaną z obawą, czy przypadkiem nie będą następnymi pomówionymi o korupcję, której się nie dopuścili, a pomówienia są wynikiem złośliwości określonych osób, zazwyczaj wywodzących się ze środowisk przestępczych i kryminogennych.

2.6. Wpływ zjawiska korupcji na społeczny wizerunek Policji

Funkcjonariusze Policji pełnią służebną rolę wobec społeczeństwa w zakresie zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Nie jest możliwa prawidłowa realizacja ustawowych zadań Policji bez wsparcia i zrozumienia ze strony społeczeństwa, jednak warunkiem niezbędnym do ich wystąpienia jest zaufanie, którym społeczeństwo darzy Policję.

Zaufanie jest jedną z najważniejszych wartości utrzymujących spoistość grup społecznych, a w szerszym wymiarze – społeczeństw. Bez zaufania, czyli bez przekonania, że można wierzyć drugiej osobie, cudzemu słowu, diagnozie czy obietnicy, nie da się dobrze funkcjonować ani w rodzinie, ani w biznesie, ani w państwie (CBOS, 2012, s. 1). Analizując powyższe stwierdzenie, dochodzimy do wniosku, że żadna grupa społeczna nie będzie w stanie prawidłowo funkcjonować, jeżeli nie będzie darzona zaufaniem. Zaufanie należy uznać jako determinantę zapewniającą przebieg stosunków i zależności społecznych na właściwym poziomie.

Zaufanie jest zasadniczym (podstawowym wręcz) składnikiem kapitału społecznego, ponieważ napędza współpracę. Im większy poziom zaufania w obrębie społeczności, tym większe prawdopodobieństwo współpracy (Putnam, 1995, s. 264, 265). Zaufanie jest więc czynnikiem niezbędnym do właściwego funkcjonowania społeczeństwa, które z kolei opiera się na współpracy i współdziałaniu jednostek i instytucji.

W przypadku rozważań dotyczących płaszczyzny zaufania między społeczeństwem a instytucją, należy przyjąć definicje tego zjawiska, która trafnie opisuje te relacje jako społecznie nabyte i potwierdzone oczekiwania, jakie ludzie żywią wobec siebie nawzajem, wobec instytucji i organizacji, , wśród których żyją, oraz wobec moralnych reguł życia społecznego, które ustalają podstawowe zasady ich życia (Frykowski, 2005, s. 14).

Warto zastanowić się, jakie są oczekiwania społeczeństwa wobec Policji. Zapewne każdy z nas oczekuje zapewnienia bezpieczeństwa. Poczucie bezpieczeństwa pozwala nam prawidłowo funkcjonować w życiu społecznym. W sytuacji zagrożenia instynktownie szukamy pomocy i oczekujemy, ze będzie ona nam niezwłocznie, czyli szybko i sprawnie udzielona. Wymagamy zatem profesjonalizmu, którego jednym z elementów składowych jest uczciwość. Innymi słowy, społeczeństwo oczekuje od Policji tego, że jej funkcjonariusze w kontakcie z obywatelem będą przede wszystkim „stróżami prawa" niosącymi pomoc w trudnych sytuacjach, kiedy zagrożone będzie bezpieczeństwo. Nie można jednak zapominać, że społeczeństwo ma kontakt z funkcjonariuszami Policji nie tylko w sytuacjach, gdy zwraca się z prośbą o interwencję. Policjanci w ramach wykonywania czynności służbowych podejmują wiele różnorodnych działań w stosunku do obywateli. Przykładem realizacji takich zadań jest m.in. przeprowadzanie kontroli drogowej wobec uczestników ruchu drogowego, nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego w związku ze stwierdzeniem popełnienia czynu o znamionach wykroczenia, czyli podejmowanie działań o mniejszym lub większym stopniu restrykcyjności. W takich przypadkach przedstawiciele społeczeństwa również powinni mieć pewność, że funkcjonariusz działa profesjonalnie, obiektywnie i co najważniejsze, zgodnie z literą prawa.

Niewątpliwie dużą wartość w zakresie badania opinii społecznej na temat zaufania do Policji maja wszelkiego rodzaju badania sondażowe prowadzone przez niezależne instytucje. Na uwagę zasługują wyniki badań zrealizowanych w dniach od 10 do 13 grudnia 2014 roku na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ukierunkowanych na poznanie opinii Polaków na temat bezpieczeństwa wewnętrznego (http://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/6780,34-Polakow-ma-zaufanie-do-Policji.html).

Przeprowadzone badania dostarczyły wyników m.in. w następujących obszarach:

- „Zaufanie do Policji": większość respondentów (72%) zadeklarowała, że zdecydowanie lub raczej ufa tej instytucji. Częściej taką deklarację składają kobiety (79%) niż mężczyźni (64%). Wyraźnie mniejsze zaufanie do Policji mają ludzie młodzi (60%).
- „Poczucie bezpieczeństwa": dwie trzecie pytanych zgodziło się, że obecność patroli sprawia, że czują się bezpieczniej. Taką deklarację składały częściej kobiety (68%) niż mężczyźni (59%). Najwięcej pozytywnych odpowiedzi udzieliły osoby w przedziale wiekowym od 35-54 lat. Nieco rzadziej zdanie to podzielały osoby z najmłodszej grupy wiekowej (59%).

Analizując powyższe dane empiryczne, wyraźnie możemy zobaczyć, że Policja cieszy się stosunkowo wysokim zaufaniem społeczeństwa. Jednym z najważniejszych czynników warunkujących przedmiotowe zaufanie jest postawa etyczno-moralna funkcjonariuszy Policji. Przestrzeganie przez funkcjonariuszy zasad etyki zawodowej ma niewątpliwie bardzo duże znaczenie w społecznej ocenie i postrzeganiu instytucji, która reprezentują. Nie można jednak zapominać, że Policja jako instytucja powołana do zwalczania przestępczości w tym także korupcyjnej, boryka się z tym zjawiskiem we własnych szeregach. Problem ten nie jest jednak ukrywany czy bagatelizowany, wręcz przeciwnie – podejmowane są działania organizacyjne i systemowe mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji w środowisku policyjnym. Na szczególną uwagę zasługują pozakarne konsekwencje, które poniesie policjant popełniający przestępstwo i które są bezpośrednio związane ze sferą socjalno-bytową funkcjonariusza oraz członków jego najbliższej rodziny.

Należy jednoznacznie stwierdzić, że funkcjonariusz Policji dopuszczający się czynu o charakterze korupcyjnym jest negatywnie oceniany przez zdecydowaną większość społeczeństwa. Idąc dalej tym tokiem rozważań, dochodzimy do wniosku, że w przypadku, kiedy obywatel ma kontakt ze skorumpowanym policjantem, traci do niego zaufanie. Oczywiście zaufanie to nie jest skoncentrowane wyłącznie na osobie skorumpowanego policjanta, ale rzutuje na całą formację policyjną.

Sytuacja taka powoduje u obywatela swoisty dualizm – z jednej strony ma do czynienia ze „stróżem prawa", natomiast z drugiej strony ta sama osoba jest przestępcą popełniająca czyn korupcyjny. Przez pryzmat konkretnego, negatywnego zdarzenia z udziałem funkcjonariusza dopuszczającego się popełnienia przestępstwa korupcyjnego, postrzegani są także inni, uczciwie pełniący służbę policjanci, którzy niejednokrotnie narażają własne życie i zdrowie w trakcie realizacji ustawowych zadań Policji. Sytuacje tego typu podważają zaufanie społeczne do Policji. Policja, jako instytucja powołana do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, nie jest w stanie realizować prawidłowo swoich ustawowych zadań bez zaufania społecznego, które z kolei jest podstawowym składnikiem kapitału społecznego i determinantem współpracy.

Bezsprzecznie należy uznać, że zjawisko korupcji ma negatywny wpływ na wizerunek Policji w społeczeństwie, a co za tym idzie negatywnie wpływa na skuteczność realizowanych ustawowych zadań tej formacji. Duże znaczenie powinno mieć krzywienie etosu służby policjanta zgodnego z zasadami etyki zawodowej, ukierunkowanej na internalizację pożądanych wartości i norm. Najważniejszym elementem jest właściwa, niezłomna postawa moralna stanowiąca barierę przed uleganiem pokusom korupcyjnym.

ZAKOŃCZENIE

Na podstawie powyższych analiz można stwierdzić, że korupcja, będąca zjawiskiem złożonym i wielopłaszczyznowym, występująca w rzeczywistości społecznej pod wieloma postaciami, jest w naszym kraju postrzegana przez zdecydowaną większość społeczeństwa jako zjawisko negatywne, na co jednoznacznie wskazują badania opinii społecznej realizowane przez CBOS. Jednocześnie 87% badanych uznało, że korupcja jest w naszym kraju dużym problemem.

Czyny korupcyjne, wypełniające znamiona przestępstw, zostały spenalizowane w przepisach kodeksu karnego, a ściganiem ich sprawców zajmuje się szereg instytucji, wśród których najważniejszą rolę odgrywa Centralne Biuro Antykorupcyjne i Policja, której ustawowe zadania ukierunkowane są na zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego poprzez pełnienie służebnej roli wobec społeczeństwa.

Zjawisko korupcji w szeregach Policji jest negatywnie postrzegane przez policjantów, o czym świadczy przyjęcie w tej formacji wielu rozwiązań, takich jak:

- obowiązek uroczystego złożenia ślubowania przez wstąpieniem do służby, w trakcie którego policjant zobowiązuje się pilnie przestrzegać prawa, honoru i dobrego imienia służby;
- wprowadzenie zasad etyki zawodowej, które zobowiązują policjanta m.in. do wystrzegania się korupcji i zwalczania wszelkich jej przejawów oraz zakazują policjantowi wykorzystywania swojego zawodu do celów prywatnych;
- wyodrębnienie w strukturach jednostek organizacyjnych Policji wydziałów do walki z korupcją. Zajmują się one zwalczaniem korupcji, której dopuszczają się osoby nie będące funkcjonariuszami lub pracownikami Policji;
- powołanie Biura Spraw Wewnętrznych, które realizuje zadania związane z przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji wśród funkcjonariuszy Policji oraz jej pracowników;
- szeroki wachlarz poza karnych konsekwencji dotyczących sfery socjalno-bytowej, które bezpośrednio poniesie policjant będący sprawcą przestępstwa o charakterze korupcyjnym, a pośrednio także członkowie jego najbliższej rodziny.

Poważnym problemem negatywnie wpływającym na realizację ustawowych zadań przez funkcjonariuszy Policji są dyskredytujące ich pomówienia, które dotyczą popełniania przestępstw, w tym także korupcyjnych. W związku z tym kierownictwo polskiej Policji podjęło działania zmierzające do ochrony funkcjonariuszy przed fałszywymi oskarżeniami. Znaczącą rolę odgrywa w tym przypadku Biuro Spraw Wewnętrznych, którego funkcjonariusze wnioskują o wykonanie dodatkowych czynności w określonych sprawach, które mają na celu zdemaskowanie osób pomawiających policjantów o popełnienie przestępstw, w tym także o charakterze korupcyjnym.

Jak wynika z przeprowadzonych w grudniu 2014 roku badań sondażowych, Policja cieszy się dużym zaufaniem wśród Polaków. Taką opinię deklaruje 72% respondentów, co w mojej ocenie jest bardzo dobrym wynikiem. Jednak należy stwierdzić, że – biorąc pod uwagę opinię społeczeństwa na temat korupcji – wszelkie jej przejawy w środowisku policyjnym negatywnie wpływają na społeczny wizerunek tej formacji. Społeczeństwo mając kontakt ze skorumpowanym funkcjonariuszem Policji, nie darzy go zaufaniem, a tym samym nie darzy zaufaniem formacji, którą reprezentuje. Taka postawa znajduje swoje odzwierciedlenie w kontaktach pomiędzy obywatelem, a funkcjonariuszem Policji, co z kolei utrudnia wykonywanie ustawowych zadań Policji, które w dużej mierze uwarunkowane są pozyskiwaniem określonych informacji czy dokonywaniem niezbędnych ustaleń.

Niniejszy artykuł to oczywiście zaledwie rys ogólnie charakteryzujący zjawisko korupcji poprzez scharakteryzowanie jej przez pryzmat instytucji powołanej do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, czyli Policji.

BIBLIOGRAFIA

- Bielecki, Z., Szafrański, J. (2007). *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*. Szczytno: WSPol.
- CBA. (2011). *Mapa korupcji w Polsce 2010*. Warszawa: Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie.
- CBA. (2012), *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników*. Warszawa: Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie.
- CBOS. (2012). *Zaufanie społeczne*. Warszawa: CBOS.
- Cywilnoprawna Konwencji o Korupcji. (1999). Strasburg. Dz. U. Nr 244, poz. 2443.
- Frykowski, M. (2005). *Zaufanie społeczne mieszkańców Łodzi*. Łódź: WUŁ
- Goban-Klas, T., Sienkiewicz P. (1999). *Społeczeństwo informacyjne: Szanse, zagrożenia, wyzwania*. Kraków: Wydawnictwo Fundacji Postępu Telekomunikacji.
- http://antykorupcja.gov.pl/ftp/zdjecia/Policja_w_walce_z_korupcja.pdf
- http://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/6780,34-Polakow-ma-zaufanie-do-Policji.html
- http://sjp.pwn.pl/szukaj/korupcja.html
- http://www.dolnoslaska.policja.gov.pl/wr/kwp-wroclaw/wydzialy-kwp-1/wydzial-do-walki-z-koru/82,Wydzial-dw-z-Korupcja.print
- http://www.gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2012/numer-91-102012/81321,Pomowienikto-im-pomoze.html

- http://www.policja.pl/pol/kgp/bsk/struktura/wydzialy/wydzial-do-walki-z-koru/86201,Wydzial-do-Walki-z-korupcja.html
- http://www.policja.pl/pol/kgp/bsw/o-bsw/3584,Historia-Biura.html
- http://www.policja.pl/pol/kgp/bsw/zagadnienia-prawne/etyka-w-policji/przepisy-krajowe/53039,Zasady-etyki-zawodowej-policjanta.html
- http://www.policja.pl/pol/kgp/bsw/zagadnienia-prawne/etyka-w-policji/przepisy-krajowe/53039,Zasady-etyki-zawodowej-policjanta.html
- Kopaliński, W. (1983). *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Wiedza Powszechna.
- NIK. (2000). *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK*. Warszawa: NIK.
- Palacz, D., Woźnicki, D. (2001). *Korupcja i mechanizmy jej zwalczania*. Warszawa: Fundacja Batorego.
- Pawłowski, A. (2003). *Tradycje etyki zawodowej w służbach policyjnych na ziemiach polskich*. Szczytno: WSPol.
- Putnam, R. (1995). *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków: Znak.
- Szwejkowski, Ł. (2013). *Korupcja wybrane zagadnienia*. Legionowo: Centrum Szkolenia Policji.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Dz. U. 2016, poz. 1782
- Wójcik J., Zimoń K. (2009). *Zwalczanie i zapobieganie przestępczości korupcyjnej w środowisku policyjnym na przykładzie doświadczeń Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji w Polsce*. Warszawa: KGP.
- Wydział ds. Zwalczania Korupcji. Biuro Kryminalne Komendy Głównej Policji. (2010). *Policja w walce z korupcją. Opis działania sprawców w wybranych sprawach.* Warszawa: KGP .

ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA LUDNOŚCI W SYTUACJI ZAGROŻENIA POWAŻNYMI AWARIAMI – PRAWNE I ORGANIZACYJNE PODSTAWY DZIAŁAŃ ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Bogdan Piasecki

Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Rzeszowie

Abstract

Ensuring the safety of the population in an major-accident hazards - legal and organizational bases of action of public administration

The article analyzes the most relevant information on the legal basis for the action of public administration authorities, emergency services, inspection and operators of industrial plants in case of an emergency or a major accident. An important part of the article is to determine the incumbent on the relevant public authorities tasks related to the protection of people and the environment from the effects of which can involve major accidents, including industrial accidents.

An important issue raised in this paper are also organizational preparation to respond to two key services (State Fire Service and the Environmental Protection Inspectorate), responsible under the laws for the prevention of the emergence of this kind of threat as well as taking action to remedy the same failure and the removal of its effects.

Key words:

public security, industrial accidents, crisis situation

WSTĘP

Awarie przemysłowe oraz katastrofy naturalne oprócz szkód materialnych często przynoszą liczne ofiary w ludziach, powodują zniszczenia w środowisku naturalnym oraz znacząco wpływają na pogorszenie warunków bytowych ludności. Ciągle rozwijająca się nauka i postęp techniczny przyczyniają się do coraz lepszego poznawania przez człowieka praw rządzących w przyrodzie, odpowiednio wczesnego przewidywania wystąpienia danego zjawiska oraz prognozowania jego potencjalnych rozmiarów i skutków.

Analogiczna sytuacja występuje w przemyśle. Opracowywane są coraz lepsze i skuteczniejsze metody określania ryzyka wystąpienia oraz rozmiarów potencjalnych awarii i katastrof. Należy jednak pamiętać, że żadna ze stosowanych we współczesnym świecie metod nie jest w stanie zapewnić na tyle precyzyjne wyniki różnego rodzaju analiz i prognoz, aby tego typu zdarzeniom można było w pełni skutecznie przeciwdziałać. Nawet w najbardziej rozwiniętych tech-

nologicznie państwach co pewien czas zdarzają się różnego rodzaju awarie i katastrofy przemysłowe, powodujące straty materialne, skażenie środowiska naturalnego, zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi, a niekiedy również straty wśród ludności. Dlatego żaden kraj czy region nie może zakładać, że jest obszarem na tyle bezpiecznym, że nie wystąpi na jego obszarze jakiekolwiek zagrożenie. Stąd nadrzędnym zadaniem władzy publicznej jest właściwe przygotowanie się do zwalczania występujących zagrożeń, ciągłe doskonalenie umiejętności oceny ich ryzyka oraz opracowanie szybkiej i sprawnie przekazywanej informacji o fakcie wystąpienia katastrofy przemysłowej. To właśnie organy administracji publicznej dysponują prawnie nadanymi środkami działania, z których mogą korzystać w dowolnym miejscu i czasie, przed wystąpieniem zagrożenia lub po jego wystąpieniu (Kitler i Skrabacz, 2010, s. 9).

Zakres ochrony ludności, bez względu na rodzaj powstałego zdarzenia, obejmuje ochronę przed powszechnymi zagrożeniami wywołanymi zarówno przez człowieka, jak i siły natury, które cechuje powszechny charakter, gwałtowność oraz wysokie prawdopodobieństwo występowania. Podkreślenia wymaga fakt, że podmiotem tej ochrony zawsze jest człowiek bez względu na to, czy dane zagrożenie dotyczy pojedynczych osób czy też dużych grup ludzi. Pamiętać należy również, że to człowiek jest także wykonawcą wszelkich działań mających na celu zapewnienie tejże ochrony (Górski, 2016, s. 29–30).

Państwo zobowiązane jest zagwarantować swoim obywatelom ochronę życia i mienia w każdym czasie oraz w każdej niekorzystnej sytuacji. Na mocy Konstytucji społeczeństwo polskie posiada nienaruszalne prawo do ochrony przed wszelkiego rodzaju katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi, a także skutkami działań zbrojnych (Konstytucja RP, art. 5). Co bardzo istotne do walki z tymi zagrożeniami oraz do usuwania ich skutków powinny być przygotowane nie tylko właściwe służby ratownicze, jak Państwowa Straż Pożarna czy jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego, ale także organy administracji państwowej, samorządowej oraz kadra kierownicza tych zakładów, które stwarzają potencjalne zagrożenie wystąpienia awarii przemysłowej. To właśnie na tych podmiotach ciąży prawny obowiązek przeciwdziałania sytuacjom prowadzącym do wystąpienia zagrożenia awarią, opracowania odpowiednich sposobów i procedur działania, które zostaną uruchomione w przypadku wystąpienia konkretnego zdarzenia, zabezpieczenia potrzeb socjalno-bytowych ludności, a także utrzymywanie na właściwym poziomie sił i środków, czyli odpowiednio wyszkolonych ludzi i właściwego sprzętu, niezbędnych do prowadzenia skutecznych akcji ratowniczych oraz do likwidacji skutków powstałych zdarzeń.

Należy podkreślić, że polskie przepisy, podobnie jak przepisy Unii Europejskiej, określają system obowiązków, zadań, procedur oraz dokumentów, których realizacja przez podmioty, do których adresowane są te regulacje prawne, ma na celu osiągnięcie dwóch głównych celów:

1) zapobieganie możliwości wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, tzn. zmniejszenie ryzyka jej wystąpienia na tyle, na ile jest to możliwe;
2) ograniczanie do minimum skutków poważnej awarii w odniesieniu do ludzi, środowiska oraz wartości materialnych poprzez odpowiednie przygotowanie sił i środków do działań oraz zapewnienie właściwego ich reagowania w razie wystąpienia awarii (Michalik, 2005, s. 5).

Problematyka dotycząca poważnych awarii przemysłowych, w tym głównie w zakresie skutecznego im przeciwdziałania, stale zyskuje na znaczeniu. Jest to spowodowane ciągłym wzrostem zagrożeń wynikającym z rosnącego stopnia uprzemysłowienia jak też ciągle rosnącego zaawansowania technologicznego zakładów przemysłowych. Co bardzo istotne, w zależności od specyfiki procesów produkcyjnych i lokalizacji zakładu, w strefie oddziaływania skutków powstałej awarii mogą znaleźć się nie tylko sami pracownicy danego zakładu, ale także mieszkańcy terenów przyległych. Polska, podobnie jak wiele krajów Unii Europejskiej, przywiązuje bardzo dużą wagę do szeroko rozumianej problematyki zapobiegania awariom przemysłowym. Działania takie wymuszają w głównej mierze regulacje prawne na szczeblu międzynarodowym. Ponadto postępujący ciągle rozwój gospodarczy naszego kraju wpływa na zwiększanie się ilości zakładów przemysłowych, mogących stanowić potencjalne zagrożenie dla środowiska i ludności w przypadku wystąpienia różnego rodzaju awarii (Materniak, 2009).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie sposobów zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa w sytuacji wystąpienia zagrożenia poważną awarią przemysłową. Tak określony cel zdecydował o strukturze i treści całego opracowania, na które składa się opisanie sposobu przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym oraz analiza przepisów prawnych regulujących kwestię odpowiedzialności organów władzy publicznej za sprawy bezpieczeństwa w odniesieniu do zagrożeń wywołanych tymi awariami. Praca w swej treści zawiera także opis roli oraz zadań realizowanych przez główne podmioty odpowiedzialne za reagowanie podczas wystąpienia poważnej awarii.

W treści niniejszej pracy pojawiają się następujące terminy, pojęcia i definicje związane z realizowanym zakresem:

- Poważna awaria – rozumie się przez to zdarzenie, w szczególności emisję, pożar lub eksplozję, powstałe w trakcie procesu przemysłowego, magazynowania lub transportu, w których występuje jedna lub więcej niebezpiecznych substancji, prowadzące do natychmiastowego powstania zagrożenia życia lub zdrowia ludzi lub środowiska lub powstania takiego zagrożenia z opóźnieniem (art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, z późn. zm.)
- Poważna awaria przemysłowa – rozumie się przez to poważną awarię w zakładzie (art. 3 pkt 24 (art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, z późn. zm.).
- Krajowy system ratowniczo-gaśniczy – rozumie się przez to integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującą, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń; system ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych (art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, z późn. zm.).
- Sytuacja kryzysowa – należy przez to rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2014 r., poz. 1166).

1. PRZECIWDZIAŁANIE POWAŻNYM AWARIOM PRZEMYSŁOWYM

1.1. Sposoby zapewnienia bezpieczeństwa ludności w sytuacji zagrożenia poważnymi awariami

Systematyczny postęp społeczno-gospodarczy kraju związany z rozwojem przemysłu, różnorakiej infrastruktury technicznej, wdrażaniem nowoczesnych technologii, a także zmieniające się warunki klimatyczne, które powodują występowanie niekorzystnych zjawisk naturalnych, to potencjalne źródła zagrożeń dla człowieka oraz otaczającego go środowiska. Zagrożenia te stanowią wyzwanie do tworzenia i utrzymywania na właściwym poziomie zorganizowania służb oraz systemów odpowiedzialnych za przeciwdziałanie zagrożeniom oraz reagowanie w przypadku występowania różnego rodzaju zdarzeń i klęsk żywiołowych.

Jak wspomniano we wstępie, na mocy Konstytucji społeczeństwo ma nienaruszalne prawo do ochrony przed wszelkiego rodzaju katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań zbrojnych. Tak więc nadrzędnym celem działalności wszystkich organów państwa w odniesieniu do zapewnienia wewnętrznego bezpieczeństwa w kraju jest zapewnienie ciągłej gotowości odpowiednich instytucji, służb i podmiotów do reagowania na występujące zagrożenia. Niezwykle ważne jest, aby reagowanie to było dostosowane do zaistniałej sytuacji oraz występującego zagrożenia.

W świetle powyższego państwo zobowiązane jest do zagwarantowania swoim obywatelom ochrony życia, zdrowia i mienia w każdym czasie i w każdej sytuacji. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że bezpieczeństwo obywateli na danym obszarze jest jednym z najistotniejszych priorytetów sprawujących władzę organów administracji rządowej i samorządowej. To właśnie na mocy prawa organy administracji publicznej dysponują odpowiednimi środkami działania, z których mogą korzystać w dowolnym miejscu i czasie, tak przed pojawieniem się zagrożenia jak również po jego wystąpieniu (Kitler i Skrabacz, 2010, s. 9).

W dobrze zorganizowanym państwie powinny istnieć: kompleksowe prawo, funkcjonalne struktury, odpowiednio przygotowani do działania kompetentni ludzie, którzy na sygnał o zagrożeniu (realnym bądź potencjalnym) podejmą stosowne, a co najważniejsze – skuteczne działania, oparte na wcześniej przygotowanych procedurach i infrastrukturze technicznej (Dela, 2000, s. 3).

Zadania związane z reagowaniem w przypadkach poważnych awarii, w tym z ochroną okolicznej ludności spoczywają głównie na organach administracji oraz podmiotach o charakterze ratowniczym i gospodarczym, a także na osobach fizycznych. Ich rodzaj i zakres zróżnicowany jest w zależności od szczebla podziału administracyjnego i możliwości podejmowania określonych działań. Gmina jako poziom lokalny, w którym mieszka ludność zorganizowana w społecznościach wiejskich, osiedlowych lub innych, ze swoim majątkiem i w środowisku naturalnym, wymaga skutecznej ochrony przed poszczególnymi rodzajami zagrożeń. Na tym poziomie realizuje się także wiele działań służących bezpieczeństwu powszechnemu obywateli. I to głównie tutaj zapobiega się sytuacjom kryzysowym o zasięgu lokalnym, tutaj realizuje się działania przygotowawcze na wypadek, gdyby katastrofa się wydarzyła, tutaj w pierwszej kolejności reaguje się, gdy zdarzenie wystąpi i tutaj realizuje się proces odbudowy po katastrofie (Bonisławska, 2012, s. 232–234).

Zgodnie z art. 7 ust. 1. ustawy o samorządzie gminnym „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy" zadania własne obejmują w szczególności sprawy: [...] „porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej […]" (ustawa z dnia z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz.594, z późn. zm.).

Wprawdzie bezpieczeństwo obywateli jest określeniem o wyjątkowo szerokim znaczeniu, jednak zapewnienie akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa ludności w stosunku do zagrożeń stwarzanych przez zakład przemysłowy z pewnością należy zaliczyć do priorytetowych zadań gminy.

Zatem Przewodniczący Zarządu Gminy bezpośrednio odpowiedzialny za bezpieczeństwo lokalnej wspólnoty samorządowej zobowiązany jest realizować cały szereg zadań związanych z występującymi na administrowanym obszarze zagrożeniami. Do jego zadań w tym zakresie należy w szczególności:

- rozpoznawanie i lokalizacja źródeł zagrożeń;
- planowanie i przygotowanie programów reagowania w sytuacjach kryzysowych wywołanych m.in. katastrofami przemysłowymi;
- alarmowanie, powiadamianie i ewakuacja ludności z terenów zagrożonych;
- podejmowanie działań w celu likwidacji nadzwyczajnych zagrożeń;

- organizowanie zabezpieczenia logistycznego i medycznego prowadzonych działań;
- zapewnienie warunków bytowych wszystkim poszkodowanym;
- ocena i usuwanie skutków sytuacji kryzysowych;
- odbudowa zniszczonej lub uszkodzonej infrastruktury.

Oczywiście powyższych zadań organ wykonawczy, czyli wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta) nie będzie wykonywał osobiście, gdyż posiada do tego celu organ pomocniczy w postaci Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Z założenia ten zespół powinien składać się ze specjalistów reprezentujących dziedziny związane z usuwaniem skutków katastrof i powinien stanowić skuteczny organ doradczo-wykonawczy dla wójta (burmistrza lub prezydenta), jednoosobowo odpowiedzialnego za bezpieczeństwo obywateli na obszarze gminy. Przedmiotowy zespół powoływany jest na mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym (art. 19 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2014 r., poz. 1166).

Po realizacji najpilniejszych spraw związanych z odbudową i zapewnieniu stabilnych warunków funkcjonowania społeczności lokalnej, nadchodzi czas na dokonywanie analiz w celu zapobiegnięcia powstaniu analogicznych zagrożeń w przyszłości. W pierwszej kolejności badane są okoliczności i przyczyny powstania katastrofy oraz przebieg działań ratowniczych. W zakresie określenia przyczyn wiodącą rolę odgrywają oczywiście organa Policji i prokuratury oraz komisje zakładowe, natomiast istotnym zadaniem członków właściwego terenowo Zespołu Zarządzania Kryzysowego jest przeanalizowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakie zaistniały podczas prowadzonej akcji. Sprecyzowanie słabych punktów systemu ochrony ludności na poziomie gminy, wyciągnięcie wniosków w tym zakresie, a następnie wyeliminowanie niedociągnięć są zadaniami realizowanymi w fazie zapobiegania i dającymi nadzieję na coraz lepsze oraz skuteczniejsze funkcjonowanie tego systemu.

Odpowiedzialność władz wyższego szczebla – powiatu, województwa czy kraju – dotyczy przede wszystkim sytuacji wyjątkowych, których skutki mogą objąć swoim zasięgiem większe obszary oraz w przypadku, gdy niezbędne jest udzielenie wsparcia władzom lokalnym, ze względu na rozmiar zdarzenia oraz niewystarczające siły i środki (ludzi i sprzętu) własne danej gminy.

Zakres ochrony ludności, bez względu na rodzaj i skalę występującego zagrożenia powinien obejmować cztery główne działania, których realizacja spoczywa na właściwych organach administracji publicznej, podmiotach i służbach ratowniczych oraz innych instytucjach przewidzianych do reagowania w sytuacji wystąpienia zagrożenia. Do działań tych zalicza się:

- zapobieganie występowaniu zagrożeń polegające na maksymalnym ograniczeniu prawdopodobieństwa wystąpienia danego rodzaju zdarzenia;
- odpowiednie planowanie działań ratowniczych i humanitarnych, które polega na szczegółowej identyfikacji zagrożeń mogących zaistnieć na danym obszarze oraz określeniu ryzyka ich wystąpienia z jednoczesnym wskazaniem sił i środków niezbędnych do zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony ludzi w przypadku wystąpienia realnego zagrożenia;
- realizację określonych działań ratowniczych oraz humanitarnych polegającą na zharmonizowanym wykonywaniu wszelkich czynności bezpośrednio wpływających na ochronę życia i zdrowia ludzkiego oraz środowiska, w którym zagrożona ludność przebywa. Działania w tym zakresie obejmują również zadania zwiększające możliwość przetrwania ludzi w sytuacji występującego zagrożenia;
- zapewnienie podstawowych warunków umożliwiających przetrwanie zagrożonej ludności poprzez działania mające na celu zapewnienie tymczasowego schronienia, podstawowych środków do życia (woda, żywność) oraz niezbędnej odzieży odpowiednio dostosowanej do panujących warunków terenowych i pogodowych (Górski, 2016, s. 30–31).

Tak wyodrębnione obszary działań ochrony ludności wymagają określenia szczegółowych zadań przewidzianych do realizacji przez właściwe podmioty i instytucje w poszczególnych zakresach. Praktyczna realizacja działań w tym zakresie obejmuje cały szereg zadań i działań, których ścisłe określenie jest trudne z uwagi na ciągle zmieniający się charakter współczesnych zagrożeń, zmienną ich skalę występowania na różnych obszarach, dynamikę rozwoju oraz dostępne metody i sposoby prowadzenia działań ratowniczych. Niemniej jednak pewne zadania oraz sposoby ich realizacji pozostają stałe dla wszystkich rodzajów zdarzeń niosących zagrożenie zarówno samej ludności jak też środowisku egzystencji ludzi. Do podstawowych zadań realizowanych w ramach poszczególnych działań z zakresu ochrony ludności należy zaliczyć:

- w ramach zapobiegania zagrożeniom – bieżące monitorowanie sytuacji, ostrzeganie, alarmowanie i informowanie ludności w sytuacji pojawienia się przewidywanego lub realnego zagrożenia, odpowiednie przygotowanie właściwych zasobów (osobowych, sprzętowych, infrastruktury) niezbędnych do wykonania określonych działań ratowniczych i humanitarnych, utrzymanie w gotowości wyznaczonych wcześniej zakładów opieki zdrowotnej do udzielania pomocy medycznej osobom poszkodowanym, organizowanie i przygotowanie budowli ochronnych, szeroko rozumiana działalność edukacyjna podmiotów realizujących ochronę ludności poprzez organizację ćwiczeń doskonalących
  i szkoleń;
- w ramach planowania działań ratowniczych i humanitarnych – szczegółowa identyfikacja miejsc i stref niebezpiecznych, opracowanie stosownych planów działania na wypadek wystąpienia danego rodzaju zdarzenia, określenie sił i środków przewidywanych do użycia w czasie działań wyznaczenie i przygotowanie miejsc do przyjęcia ewakuowanej ludności;
- w ramach prowadzenia działań ratowniczych i humanitarnych – podejmowanie działań ratowniczych w ramach tzw. ratownictwa ogólnego jak też specjalistycznego, walkę z pożarami oraz innymi zagrożeniami, udzielanie kwalifikowanej pierwszej pomocy, dekontaminacja ludzi i sprzętu oraz inne działania ochronne, ewakuacja ludności i mienia, identyfikacja osób poszkodowanych oraz informowanie o tych osobach, doraźne grzebanie zmarłych;
- w ramach zapewnienia podstawowych warunków przetrwania ludności – zapewnienie tymczasowego schronienia, dostarczanie wody do celów spożywczych i sanitarnych, żywności oraz niezbędnej odzieży, działania w zakresie ratowania dóbr niezbędnych do przetrwania ludności (Górski, 2016, s. 31–32).

1.2. Zapobieganie poważnym awariom przemysłowym

W ramach wdrażania międzynarodowych uregulowań prawnych w zakresie ochrony środowiska jednym z kluczowych kierunków w zakresie przeciwdziałania awariom przemysłowym jest stworzenie dobrze zorganizowanego i sprawnie działającego systemu zapobiegania oraz ograniczania skutków awarii, wypadków oraz różnego rodzaju katastrof mogących powstać w zakładach przemysłowych, które wykorzystują, magazynują lub przerabiają substancje chemiczne mogące stworzyć zagrożenia dla ludzi i środowiska (http://www.zb.eco.pl/inne/prawo/psp.htm).

System przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym określa dwa zasadnicze cele, które po pierwsze obejmują zmniejszenie ryzyka wystąpienia poważnej awarii, a po drugie minimalizację skutków w razie jej zaistnienia. Należy wyraźnie podkreślić, że najważniejsze zadania w tym zakresie należą do samych zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Głównymi instrumentami systemu, które mają zapewnić osiągnięcie tych celów są: program zapobiegania awariom (PZA) oraz system bezpieczeństwa, według *Dyrektywy Seveso II* – system zarządzania bezpieczeństwem (SZB).

Realizowana przez państwo polityka ochrony środowiska jest ściśle powiązana z ochroną ludności i obejmuje w szczególności działania w zakresie szeroko rozumianego monitoringu środowiska oraz szeregu wymagań i restrykcji wobec zakładów, które stwarzają zagrożenie wystąpienia awarii przemysłowej.

W uregulowaniach prawnych nastąpiło ścisłe powiązanie działań podejmowanych przez te zakłady z przedsięwzięciami planistycznymi oraz ochronnymi realizowanymi przez Państwową Straż Pożarną. Realizowana przez państwo polityka ochrony środowiska jest ściśle powiązana z ochroną ludności i obejmuje w szczególności działania w zakresie szeroko rozumianego monitoringu środowiska oraz szeregu wymagań i restrykcji wobec zakładów, które stwarzają zagrożenie wystąpienia awarii przemysłowej. Zależność ochrony środowiska z działaniami ratowniczymi, które podejmują jednostki Państwowej Straży Pożarnej ma charakter bezpośredni i polega głównie na realizacji określonych zadań z zakresu ochrony ludności narażonej na skutki powstałej awarii. Zadanie to realizowane jest poprzez sporządzenie przez komendanta wojewódzkiego PSP zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego, który swym zakresem obejmuje teren narażony na skutki awarii przemysłowej położony poza granicami danego zakładu (Górski, 2016, s. 98–99).

Podkreślenia wymaga fakt, że na mocy ustawy Prawo Ochrony Środowiska zakład przemysłowy został zobowiązany do dostarczenia komendantowi wojewódzkiemu Państwowej Straży Pożarnej oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska całokształtu informacji związanych procesem produkcyjnym, występującymi w nim substancjami niebezpiecznymi oraz stwarzanymi przez nie zagrożeniami, przygotowaniem zakładu do zapobiegania i zwalczania awarii. Informacje te, zawarte w opracowanych przez zakład dokumentach, jak: „Raport o bezpieczeństwie", „Wewnętrzny plan operacyjno – ratowniczy", „Program zapobiegania awariom" oraz wykazu zawierającego dane o rodzaju, kategorii i ilości substancji niebezpiecznych znajdujących się na terenie zakładu, stanowią dane wyjściowe do operacyjnego przygotowania się sił i środków Państwowej Straży Pożarnej do zwalczania powstałych zagrożeń. Powyższe informacje są bazą do opracowania zewnętrznych planów operacyjno ratowniczych, na podstawie których będą podejmowane działania zmierzające do likwidacji zagrożeń oraz ochrony ludności (art. 265 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo Ochrony Środowiska, Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, z późn. zm.).

Zorganizowany w Polsce system nadzoru nad przeciwdziałaniem poważnym awariom przemysłowym wprowadza dwupoziomowy system kontroli i nadzoru w tym zakresie. Pierwszym z nich jest tzw. poziom kontroli operacyjnej należący do właściwości organów Państwowej Straży Pożarnej. Z kolei poziom drugi, zwany poziomem „nadzoru państwowego" leży w gestii ministra właściwego w sprawach środowiska, a w praktyce działającego zakresie przeciwdziałania poważnym awariom w jego imieniu Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz systemu Inspekcji Ochrony Środowiska.

W odniesieniu do „kontroli operacyjnej" właściwy terenowo komendant miejski lub powiatowy PSP w ramach czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych w zakładach stwarzających zagrożenie wystąpienia awarii przemysłowych ustala spełnienie wymogów bezpieczeństwa, a w szczególności ustala, czy podjęte zostały środki zapobiegające wystąpieniu awarii przemysłowej oraz czy zapewniono wystarczające środki ograniczające skutki awarii przemysłowej w zakładzie i poza jego granicami. Ponadto w toku czynności kontrolnych następuje sprawdzenie, czy dane zawarte w stosownych dokumentach wymaganych przez odpowiednie przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska (dot. w szczególności takich dokumentów jak: program zapobiegania awariom, raport o bezpieczeństwie, wewnętrzny plan operacyjno-ratowniczy, informacje niezbędne do opracowania zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego) przedkładane właściwym organom PSP, są rzetelne i odzwierciedlają rzeczywisty stan bezpieczeństwa w danym zakładzie (art. 269 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo Ochrony Środowiska (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, z późn. zm.).

Zadania w ramach tzw. nadzoru państwowego realizowane przez Inspekcję Ochrony Środowiska w zakresie problematyki poważnych awarii przemysłowych obejmują w głównej mierze tworzenie warunków mających na celu zapobieganie zdarzeniom mogącym powodować awarie oraz ograniczanie skutków awarii dla ludzi i środowiska. Do podstawowych zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w tym zakresie należą:

- kontrola podmiotów, których działalność może stanowić przyczynę powstania poważnej awarii;
- badanie przyczyn powstawania oraz sposobów likwidacji skutków poważnych awarii dla środowiska;
- prowadzenie rejestru zakładów o zwiększonym i dużym ryzyku wystąpienia awarii;
- dokonywanie co najmniej raz w roku kontroli w zakładach o dużym ryzyku, a co najmniej raz na trzy lata w zakładach o zwiększonym ryzyku;

- prowadzenie rejestru poważnych awarii;
- stosowanie środków i działań egzekucyjno-represyjnych w razie stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie zakładu wyczerpuje znamiona przestępstwa przeciwko środowisku (art. 29 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz. U. z 2013 r., poz. 686, z późn. zm.).

2. PRAWNE I ORGANIZACYJNE UWARUNKOWANIA DZIAŁAŃ ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ W LIKWIDACJI POWAŻNYCH AWARII

W Polsce najważniejszą siłą ratowniczą niosącą pomoc ludności zagrożonej wszelkiego typu niebezpieczeństwami (z nielicznymi wyjątkami) jest Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, którego trzon stanowi Państwowa Straż Pożarna. Biorąc pod uwagę, że jednostki PSP w strukturze administracyjnej państwa usytuowane są głównie w powiatowej administracji zespolonej, należy stwierdzić, że zasadniczym szczeblem odpowiedzialnym za zapewnienie skutecznego ratownictwa jest powiat, ze starostą na czele. Szczebel wojewódzki natomiast stanowi wsparcie działań powiatowych. Podstawowym warunkiem skuteczności funkcjonowania takiego układu jest dobra współpraca służb ratowniczych i organów administracji, zarówno w powiązaniach pionowych, jak i poziomych (Grosset, 2000, s. 3).

Kompetencje samorządu powiatowego w zakresie ochrony ludności oraz prowadzenia działań ratowniczych ujęte są w różnych aktach prawnych. Zgodnie z art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 595, z późn.zm.), powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in. porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

Z kolei art. 35 tej samej ustawy daje staroście sprawującemu zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży uprawnienie uzgadniania wspólnego działania tych jednostek na obszarze powiatu, a także kierowania wspólnymi działaniami tych jednostek w sytuacjach szczególnych. Tak więc w przypadku katastrof przemysłowych, których skutki przekraczają granice administracyjne gminy, wiodącą rolę w działaniach zapewniających ochronę ludności będzie odgrywał starosta, dysponujący w sytuacjach nadzwyczajnych ratowniczym potencjałem służb zespolonych.

Bezpośrednie uprawnienia starosty w omawianym zakresie wynikają z zapisów art. 14 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, który stanowi, że: „Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, wojewoda lub starosta odpowiednio na obszarze kraju, województwa lub powiatu określają zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, koordynują jego funkcjonowanie i kontrolują wykonywanie wynikających stąd zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kierują tym systemem" ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, z późn. zm.).

Oprócz kierowania systemem przez starostę, na mocy art. 21b. ustawy o ochronie przeciwpożarowej, do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej należy:

1) prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
2) prowadzenie analizy sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu;
3) budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz służb, inspekcji, straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu;
4) organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu.

Jak wynika z przedstawionych uregulowań prawnych, podstawowe działania w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa obywateli realizowane są właśnie na szczeblu powiatowym. W realizacji swych zadań starosta, podobnie jak wójt na poziomie gminy, wspomagany jest przez Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (art. 17 ust. 4, 5 i 6 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2014 r., poz.1166).

Kolejnym szczeblem podejmującym działania w warunkach katastrofy przemysłowej jest województwo, a szczególnie administracja rządowa reprezentowana przez wojewodę. Poważne awarie przemysłowe podlegają szczególnym unormowaniom prawnym określonym w ustawie Prawo Ochrony Środowiska (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo Ochrony Środowiska, Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, z późn. zm.), której art. 246. ust. 1. zawiera wyraźną delegację: „W razie wystąpienia awarii wojewoda, poprzez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, podejmie działania i zastosuje środki niezbędne do usunięcia awarii i jej skutków, określając w szczególności związane z tym obowiązki organów administracji i podmiotów korzystających ze środowiska".

W przytoczonym przepisie jest więc jednoznacznie określona wiodąca rola wojewody, a także komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, zarówno w prowadzeniu bezpośrednich działań zmierzających do usunięcia źródła zagrożenia, jak i ochronie ludności narażonej na jego skutki.

Tak więc po wystąpieniu każdej poważnej awarii, z całą pewnością powinno dojść do współdziałania samorządowego szczebla powiatowego z rządowym szczeblem wojewódzkim. Współdziałanie to powinno polegać w głównej mierze na:

- wykorzystywaniu przez wojewodę dla wsparcia działań prowadzonych w powiecie, uprawnień wynikających z art. 25 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, w myśl którego: „ Wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych [...], obowiązujące również organy samorządu terytorialnego" (ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2013 r. poz. 525);
- zadysponowaniu do akcji zwalczania skutków zdarzenia, sił i środków odwodów operacyjnych podległych komendantom wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej i Policji;
- pośrednictwo i pomoc w uzyskiwaniu pomocy finansowej ze szczebla centralnego;
- współdziałaniu komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w usuwaniu skutków zdarzenia.

3. PODMIOTY ODPOWIEDZIALNE ZA REAGOWANIE PODCZAS WYSTĄPIENIA POWAŻNYCH AWARII

Istnieje wiele czynników, które są wykorzystywane przez właściwe organy państwa dla utworzenia powszechnego systemu organizacyjnego, którego celem jest ochrona ludzi, zwierząt, mienia i środowiska naturalnego przed pojawiającymi się permanentnie zagrożeniami. Bezpośredni wpływ na poziom bezpieczeństwa obywateli danego obszaru ma zdolność tworzonego systemu ratowniczego najpierw do ograniczania, a następnie do likwidowania powstających zagrożeń. Ważne jest, aby budowany przez Państwo system, którego zadaniem będzie zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa na akceptowalnym poziomie, integrował ze sobą wiele podmiotów, nie tylko ratowniczych. Tylko zintegrowany model jednolitego i spójnego układu ratowniczego, skupiającego powiązane ze sobą różne podmioty ratownicze umożliwia podjęcie w szybkim czasie skutecznych działań ratowniczych. Celem nadrzędnym integracji służb, instytucji oraz pozostałych podmiotów jest stworzenie takiego zespołu działań, w którym człowiek bez względu na rodzaj i wielkość zagrożenia daje jeden sygnał, a pełna funkcjonalność systemu ma zapewnić wszechstronną i skuteczną pomoc (Skoczylas, 2011, s. 39).

3.1. Rola i zadania Państwowej Straży Pożarnej oraz krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w likwidacji poważnych awarii

Państwowa Straż Pożarna poprzez swą mobilność, odpowiednie wyposażenie techniczne oraz właściwe przygotowanie do likwidacji różnego rodzaju zagrożeń stała się główną służbą w powszechnym systemie organizacji działań ratowniczych. Formacja ta działając w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego posiada profesjonalne i dyspozycyjne służby ratownicze, odpowiednio wyposażone i przygotowane do usuwania skutków poważnych awarii przez co jest wiodącą instytucją i organizatorem działań ratowniczych w zakresie szeroko rozumianego ratownictwa technicznego oraz chemiczno-ekologicznego (Kogut, 2014, s. 6.). To właśnie jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej stanowią podstawowy trzon krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, którego podstawowym celem działania jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska poprzez: walkę z pożarami lub innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, ratownictwo chemiczne, ratownictwo ekologiczne, ratownictwo medyczne; współpracę z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego (art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tj. Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380).

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy dzięki m.in. Państwowej Straży Pożarnej jest w stanie natychmiastowo i efektywnie wypełniać postawione przed nim przez Państwo zadania, które swym zakresem obejmują zapewnienie bezpieczeństwa jego obywateli. Jest on odpowiednio przygotowany zarówno w sferze planowania, organizowania jak również prowadzenia działań ratowniczych związanych z gaszeniem pożarów, zmniejszaniem lub całkowitą likwidacją zagrożenia pożarowego lub wybuchowego (Kogut, 2014, s. 104).

Zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego obejmują także działania ratownicze w ramach ratownictwa specjalistycznego, to jest:

1. Technicznego, które wraz z pożarami stanowi najliczniejszą grupę interwencji. W zakres tej dziedziny wchodzą przede wszystkim działania podczas katastrof budowlanych, usuwania skutków sił natury, wypadków w przemyśle, a przede wszystkim różnego rodzaju wypadków i kolizji w komunikacji lądowej. Często zdarza się, że elementy czynności technicznych są wykonywane zarówno podczas pożarów, akcji ratownictwa chemiczno-ekologicznego oraz innych działań, podczas których występuje potrzeba użycia specjalistycznego wyposażenia technicznego. Ratownictwo techniczne obejmuje w szczególności planowanie, organizowanie oraz prowadzenie działań koniecznych do poszukiwania i dotarcia do zagrożonych lub poszkodowanych osób oraz zwierząt, a także w celu zmniejszenia i likwidacji zagrożenia dla życia i zdrowia, mienia lub środowiska;
2. Chemicznego i ekologicznego, którego głównym celem jest prowadzenie działań minimalizujących negatywne skutki oddziaływania niebezpiecznych substancji chemicznych na człowieka, zwierzęta, środowisko naturalne oraz mienie. Działania w zakresie ratownictwa chemicznego i ekologicznego obejmują w szczególności:

- rozpoznanie oraz identyfikację zagrożenia;
- zabezpieczenie strefy prowadzonych działań ratowniczych, w tym jej wyznaczenie i odpowiednie oznakowanie;
- ewakuację i ratowanie osób, a następnie zwierząt oraz ratowanie środowiska i mienia przed skutkami bezpośrednich zagrożeń stwarzanych przez substancje niebezpieczne;
- bieżącą ocenę rozmiarów zagrożenia i prognozowanie jego rozwoju;
- zabezpieczenie terenu objętego wyciekiem substancji niebezpiecznej;
- prowadzenie czynności związanych z dekontaminacją wstępną.

3. Medycznego, prowadzonego na poziomie kwalifikowanej pierwszej pomocy (Kogut, 2014, s. 107).

Państwowa Straż Pożarna jest służbą wiodącą podczas organizacji działań ratowniczych zarówno w zakresie gaszenia pożarów jak też ratownictwa technicznego, chemiczno-ekologicznego oraz medycznego. Podkreślić należy, że głównie tego rodzaju zagrożenia związane są z wystąpieniem awarii przemysłowej. Podstawowe działania realizowane zarówno przez jednostki PSP jak też inne podmioty działające w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego podczas likwidacji ww. zagrożeń obejmują odpowiednie planowanie, organizowanie i realizację określonych działań ratowniczych niezbędnych do:

- ugaszenia pożaru, a także do zmniejszenia lub likwidacji zagrożenia pożarowego lub wybuchowego;
- poszukiwania i dotarcia do zagrożonych lub poszkodowanych osób oraz zwierząt, a także zmniejszenia lub likwidacji zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska;
- realizacji działań ratowniczych niezbędnych do zmniejszenia lub likwidacji bezpośrednich zagrożeń stwarzanych przez substancje niebezpieczne dla ludzi, zwierząt, środowiska lub mienia;
- organizowanie i realizację działań ratowniczych z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy (§13-17 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 46, poz. 239).

Trudno jest jednoznacznie określić szczegółowy zakres zadań obejmujący powyższe działania, gdyż jest on uzależniony od charakteru zdarzenia i rozmiarów, jego specyfiki i przebiegu, jednak do głównych działań ratowniczych podejmowanych przez jednostki ksrg w czasie poważnych awarii przemysłowych zaliczyć należy: rozpoznanie i identyfikację zagrożenia, zabezpieczenie strefy działań ratowniczych, w tym wyznaczenie i oznakowanie strefy zagrożenia, włączanie lub wyłączanie instalacji, urządzeń i mediów, mających wpływ na bezpieczeństwo zagrożonych lub poszkodowanych osób oraz na bezpieczeństwo ratowników, dotarcie i wykonanie dostępu do zagrożonych lub poszkodowanych osób, wraz z udzieleniem im kwalifikowanej pierwszej pomocy, i ewakuację poza strefę zagrożenia, ewakuację i ratowanie osób, a następnie zwierząt oraz ratowanie środowiska i mienia przed skutkami awarii, ewakuację osób z wysokości lub miejsc poniżej poziomu otoczenia, stawianie zapór na zbiornikach, ciekach lub akwenach zagrożonych skutkami rozlania substancji niebezpiecznych, zabezpieczenie terenu objętego wyciekiem substancji niebezpiecznej, prowadzenie czynności z zakresu dekontaminacji wstępnej (§13-17 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 46, poz. 239).

3.1. Działania inspekcji ochrony środowiska w zakresie usuwania skutków poważnych awarii

Ważną rolę w likwidacji poważnych awarii oraz skutków jej wystąpienia odgrywa Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, a działania w zakresie poważnych awarii należą do jednych z podstawowych zadań realizowanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska. W celu odpowiedniego przygotowania służb Inspekcji Ochrony Środowiska do reagowania podczas poważnych awarii, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, działając w oparciu o wymagania ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska (ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 686, z późn. zm.), ustalił szczegółowe zasady postępowania w przypadku wystąpienia poważnej awarii w zakresie należącym do właściwości Inspekcji oraz zasady współdziałania inspekcji z innymi organami administracji publicznej. Do podstawowych zadań realizowanych przez Inspekcję, a zawartych w ww. zasadach należy w szczególności:

- podejmowanie działań w przypadku wystąpienia poważnej awarii;
- współdziałanie, w zakresie należącym do IOŚ, w akcjach zwalczania poważnych awarii z organami właściwymi do jej prowadzenia;
- sprawowanie nadzoru nad usuwaniem skutków awarii;
- prowadzenie rejestru poważnych awarii;

- kontrola podmiotów, których działalność może stanowić przyczynę powstania poważnej awarii, szczególnie zakładów podlegających pod Dyrektywę SEVESSO, tj. zakładów zaliczonych do grupy dużego i zwiększonego ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej;
- badanie przyczyn powstawania oraz sposobów likwidacji skutków poważnych awarii dla środowiska;
- prowadzenie szkoleń dla organów administracji oraz podmiotów, których działalność może stanowić przyczynę powstania poważnej awarii (Departament Inspekcji i Orzecznictwa Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, 2011, s. 10–12).

Ponadto przedstawiciele Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska uczestniczą (w charakterze doradców lub członków sztabu akcji) w akcjach ratowniczych prowadzonych przez jednostki Państwowej Straży Pożarnej oraz współpracują z Policją i Prokuraturą w prowadzonych postępowaniach w przypadku stwierdzenia znacznego zagrożenia zdrowia i życia ludzkiego oraz (lub) środowiska, wywołanego skutkami poważnych awarii. W zakresie działań związanych z udziałem w akcjach ratowniczych wojewódzki inspektor ochrony środowiska przyjmuje informacje o zakłóceniach technologicznych oraz przyjmuje natychmiastowe zawiadomienia z zakładów o wystąpieniu awarii przemysłowej, obejmujące informacje o: okolicznościach awarii, substancjach związanych z awarią, skutkach dla ludzi i środowiska, podjętych działaniach ratowniczych, działaniach zmierzających do ograniczenia skutków awarii, a także działaniach zapobiegających powtórzeniu się takich awarii w przyszłości.

Bardzo ważną rolę odgrywa Inspekcja Ochrony Środowiska w procesie usuwania skutków powstałej awarii, sprawując bezpośredni nadzór nad realizowanymi w tym zakresie przedsięwzięciami oraz wykonywanymi konkretnymi czynnościami. Zakres zadań w tym zakresie obejmuje m.in.:

- kontrolę działania sprawcy zanieczyszczenia mającą na celu doprowadzenie środowiska do stanu właściwego;
- nadzór nad przebiegiem i zakończeniem prac zapobiegawczych i naprawczych;
- nadzór nad działaniem mającym na celu ograniczenie wtórnego skażenia środowiska (np. w przypadku pożaru przez wody gaśnicze zanieczyszczone substancjami niebezpiecznymi, substancje powstałe w trakcie awarii, produkty reakcji wyemitowanych substancji z wodą lub powietrzem);
- prowadzenie badań w zakresie stopnia zanieczyszczenia środowiska.

ZAKOŃCZENIE

Każde współcześnie funkcjonujące państwo powinno spełniać siedem podstawowych funkcji: wewnętrzną, zewnętrzną, gospodarczo-organizatorską, socjalną, adaptacyjną, regulacyjną oraz innowacyjną. Funkcja wewnętrzna sprowadza się w głównej mierze do zapewnienia ładu, porządku i bezpieczeństwa wewnątrz kraju, co jest osiągane poprzez odpowiednie działanie organów administracyjnych państwa (Wojtaszczyk, 2000, s. 22–24).

Bezpieczeństwo powszechne, a zwłaszcza ochrona ludności została wpisana do grupy priorytetowych dziedzin działalności administracji publicznej w Polsce. Prymat bezpieczeństwa w działaniach organów administracji publicznej wypływa z podstawowej zasady prawa administracyjnego – a mianowicie zasady realizacji dobra wspólnego (Kitler i Skrabacz, 2010, s. 10). To na organach władzy publicznej spoczywa obowiązek, wynikający z odpowiednich przepisów prawa, zapewnienia bezpieczeństwa ludności podczas różnego rodzaju zdarzeń zagrażających życiu lub zdrowiu ludzi, w tym przede wszystkim w czasie klęsk żywiołowych oraz różnego rodzaju katastrof. Z drugiej jednak strony, analizując przepisy dot. poważnych awarii przemysłowych zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, obejmującego teren zakładu jak też zewnętrznego, czyli obszar położony poza jego granicami jest podstawową kwestią wymaganą od każdego podmiotu, który prowadzi zakład przemysłowy.

Poziom bezpieczeństwa w polskich zakładach przemysłowych na podstawie danych statystycznych oceniany jest jako zadowalający, a wskaźniki występujących wypadków i awarii można porównać z takimi krajami jak Francja czy Hiszpania. Jednak ciągle postępujący rozwój technologiczny zakładów przemysłowych, zwłaszcza tych wykorzystujących w procesach produkcyjnych różnego rodzaju substancje i towary niebezpieczne wymaga ciągłego monitorowania stanu ich bezpieczeństwa. Należy podkreślić, że wprowadzenie w 2001 roku w życie ustawy Prawo Ochrony Środowiska, implementującej w Polsce postanowienia Dyrektywy Seveso II, znacząco poprawiło stan bezpieczeństwa w zakładach, w tym w szczególności w tych, które zostały zakwalifikowanego do grupy dużego i zwiększonego ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (Materniak, 2009).

Na podstawie prowadzonych konsekwentnie od kilku lat przez Państwową Straż Pożarną oraz Inspekcję Ochrony Środowiska działań kontrolnych oraz realizowanego procesu postępowania pokontrolnego w zakładach stwarzających zagrożenie dla ludzi i środowiska można stwierdzić, że pomimo ciągle rosnącej ilości obiektów, w których produkowane, przetwarzane, magazynowane, stosowane i dystrybuowane są substancje niebezpieczne, liczba stwierdzanych nieprawidłowości ulega spadkowi. Sytuacja ta świadczy o coraz lepiej zorganizowanych i sprawnie funkcjonujących systemach organizacyjno-technicznych przeciwdziałających powstawianiu awarii. Jest to również spowodowane efektywnością prowadzonych przez ww. instytucje czynności kontrolnych, a także wzrostem świadomości właścicieli, prowadzących i zarządzających tymi obiektami o konieczności przestrzegania obowiązujących przepisów (http://rop.sejm.gov.pl/1_0ld/opracowania/pdf/material29.pdf).

Dokonując oceny przygotowania dwóch głównych podmiotów odpowiedzialnych za podejmowanie działań podczas wystąpienia awarii przemysłowych, tj. jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz Inspekcji Ochrony Środowiska nasuwa się wniosek, że podejmowane w zakresie ochrony ludności działania zarówno zapobiegawcze jak i ratownicze z roku na rok odznaczają się coraz większą sprawnością i skutecznością. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj zacieśniająca się współpraca i współdziałanie w tym zakresie, tak na etapie planistycznym jak też podczas rzeczywistych działań ratowniczych. Zdobywane doświadczenia głównie podczas akcji ratowniczych związanych z likwidacją awarii oraz usuwaniem ich skutków są szczegółowo analizowane, a wnioski z nich płynące sukcesywnie wdrażane do realizacji.

W tym miejscu nie sposób nie wspomnieć o występujących problemach związanych z prowadzeniem samych działań ratowniczych związanych z wystąpieniem awarii przemysłowych. Utrudnieniem dla jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego podczas prowadzenia działań z zakresu ratownictwa chemicznego, a tego rodzaju działania najczęściej występują w związku z poważnymi awariami przemysłowymi jest zapewnienie dekontaminacji, czyli neutralizowania szkodliwego oddziaływania substancji niebezpiecznych na ludzi. Przyjęte jest założenie i powszechne przekonanie, że jedyną służbą odpowiedzialną i właściwie przygotowaną do prowadzenia tego typu działań jest Państwowa Straż Pożarna. Jednak z uwagi na złożoność tego typu działań ich realizacja przy udziale tylko jednej służby jest w obecnych uwarunkowaniach bardzo utrudniona. Głównym problemem w omawianym zakresie jest przeprowadzenie tzw. dekontaminacji masowej z wieloma osobami poszkodowanymi. Jest to spowodowane brakiem jednoznacznego podziału kompetencji różnych służb i podmiotów ratowniczych. Również niedostateczne przygotowanie techniczno-sprzętowe podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, w tym także na terenie województwa podkarpackiego, stanowi istotny problem w tym zakresie. Warto wspomnieć, że aktualnie na terenie województwa podkarpackiego znajduje się tylko jeden, stacjonujący w Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Rzeszowie, specjalistyczny kontener zawierający węzeł do prowadzenia dekontaminacji masowej.

Podsumowując ostatecznie niniejsze opracowanie nasuwają się następujące wnioski i spostrzeżenia dotyczące formalnych uregulowań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ludności na wypadek powstania poważnej awarii przemysłowej:

- system prawny w naszym kraju jasno określa zadania organów administracji publicznej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli w czasie różnego rodzaju klęsk żywiołowych,

w tym także awarii przemysłowych. Dokładnie określona jest także rola poszczególnych organów administracji rządowej i samorządowej w procesie kierowania i koordynacji podejmowanych przez poszczególne służby, inspekcje oraz podmioty działań ratowniczych podczas tego typu awarii;

- tego typu zdarzenia zwykle oddziałują na znaczne obszary, niosąc ze sobą wiele zagrożeń, a skala zniszczeń jaka jest następstwem ich wystąpienia może być dość znaczna. Proces odbudowy i przywrócenia do normalnego stanu użytkowego terenów dotkniętych ich oddziaływaniem jest długotrwały i wymagający bardzo dużych nakładów finansowych zarówno przez organy Państwa, samorządu terytorialnego jak i obywateli;
- każdy zakład przemysłowy zlokalizowany jest na terenie określonej gminy, dlatego właśnie na lokalnych władzach gminnych spoczywają podstawowe obowiązki zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony ludności (przygotowanie, ostrzeganie, ewakuacja), w zakresie posiadanych możliwości organizacyjno-technicznych;
- podstawowym szczeblem przygotowania i podejmowania konkretnych działań ratowniczych w przypadku wystąpienia awarii przemysłowej jest powiat, w którym znajdują się siły i środki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz innych służb, inspekcji i straży, które reagują na występujące zagrożenia;
- na mocy ustawy Prawo Ochrony Środowiska organem wiodącym w usuwaniu skutków poważnych awarii przemysłowych jest Wojewoda, który zobowiązany jest do podejmowania określonych działań wykorzystując do tego celu komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska;
- podstawą właściwego przygotowania potencjału ratowniczego gminy i powiatu jest dobra współpraca z kierownictwem i właściwe wywiązywanie się zakładu stwarzającego zagrożenie wystąpienia awarii z nałożonych obowiązków prawnych;
- odpowiednio wcześnie powołane i właściwie funkcjonujące Zespoły Zarządzania Kryzysowego na poszczególnych szczeblach podziału administracyjnego stanowią podstawowe narzędzie wójta, starosty i wojewody w zakresie przygotowań do ochrony ludności przed skutkami poważnych awarii.

BIBLIOGRAFIA

- Bonisławska B. (2012). *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego.* „Zeszyty naukowe WSEI w Lublinie", nr 1, s. 223–256.
- Dela F. (2000). *Gmina podstawą bezpieczeństwa cywilnego państwa*, „Magazyn Ratowniczy 998", nr 2, s. 3-5.
- Departament Inspekcji i Orzecznictwa Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, (2011). *Szczegółowe zasady postępowania w przypadku wystąpienia poważnej awarii w zakresie należącym do właściwości Inspekcji Ochrony Środowiska oraz zasady współdziałania z innymi organami administracji publicznej, Warszawa*.
- Górski S. (2016). W*spółczesna ochrona ludności. Aspekty prawne i organizacyjne*. Warszawa: Szkoła Główna Służby Pożarniczej.
- Grosset R. (2000). *Co nowego w ochronie ludności*. „Magazyn Ratowniczy 998", nr 3, s. 3-4.
- http://po.tk.krakow.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=9
- http://rop.sejm.gov.pl/1_0ld/opracowania/pdf/material29.pdf

- http://www.zb.eco.pl/inne/prawo/psp.htm
- Kitler W., Skrabacz A. (2010). *Bezpieczeństwo ludności cywilnej.* Warszawa: Towarzystwo Wiedzy Obronnej.
- Kogut B. (2014). *Współczesność oraz perspektywy krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, t. I *Rozwiązania prawno-organizacyjne i ich konteksty*, Szczytno: Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm).
- Materniak D. (2009). *Przeciwdziałanie awariom przemysłowym w regulacjach prawnych UE*. Źródło: http://www.psz.pl/120-unia-europejska/dariusz-materniak-przeciwdzialanie-awariom-przemyslowym-w-regulacjach-prawnych-ue.
- Michalik J.S. (2005). *Zapobieganie poważnym awariom przemysłowy. Zalecenia i wytyczne dla zakładów dużego ryzyka*. Warszawa: Główny Inspektorat Pracy.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 46, poz. 239).
- Skoczylas J. (2011). *Prawo ratownicze.* Warszawa: LexisNexis.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2013 r. poz. 525).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2014 r., poz. 1166).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595, z późn.zm.).
- Ustawa z dnia z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz.594, z późn. zm.).
- Ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 686, z późn. zm.).

Wojtaszczyk K. (2000), *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*. Warszawa: Liber.

Recenzja książki: *Organizacje proobronne w systemie bezpieczeństwa narodowego Polski*

Book review „The organizations pro-defenses in the national security system of Poland"

Tomasz Wójtowicz

W 2016 roku nakładem wydawnictwa Dyfin ukazała się książka pt. *Organizacje proobronne w systemie bezpieczeństwa narodowego Polski*. Jak sama nazwa wskazuje, publikacja porusza jeden z najważniejszych wyzwań stojących przed Siłami Zbrojnymi RP, a mianowicie powstanie Wojsk Obrony Terytorialnej na bazie potencjału organizacji proobronnych. Autorem książki jest osoba zajmująca się wybraną tematyką zarówno w obszarze badań akademickich, jak również posiadająca wieloletnie doświadczenie aktywnego członkostwa w jednej z organizacji proobronnych. Przemysław Wywiał, o którym mowa, jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Katedry Konfliktów Zbrojnych i Społecznych. W swojej pracy badawczej skupia się głównie na tematyce historii wojskowości, ruchu niepodległościowym w Polsce oraz edukacji dla bezpieczeństwa. W 2009 roku ukazała się jego pierwsza książka *Związek Strzelecki w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski*, z kolei w 2011 roku *Józef Herzog Żołnierz Niepodległości. Organizacje proobronne w systemie bezpieczeństwa narodowego Polski* są kolejnym dziełem autora, który doskonale wybrał moment jej wydania, biorąc pod uwagę duże zapotrzebowanie na każdą wiedzę dotyczącą Wojsk Obrony Terytorialnej.

Jak podkreślił we wstępie Przemysław Wywiał, włączanie społeczeństwa do systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, wynika z prakseologicznych dyrektyw maksymalnego wykorzystania środków i możliwości działania dla zapewnienia skutecznej ochrony, obrony wartości oraz interesów narodowych. Równocześnie włączenie i zorganizowanie całego społeczeństwa do ochrony oraz obrony narodowej stanowi jeden z filarów nowoczesnej strategii obrony państwa w XXI wieku, tworząc strategiczną przewagę nad agresorem. Pierwsze zdania publikacji czytelnie wskazują na stosunek autora do systemu bezpieczeństwa narodowego w Polsce oraz konieczności jego rozszerzenia o organizacje proobronne. Są one w związku z tym przeciwieństwem dominującego do niedawna poglądu, że zapewnieniem bezpieczeństwa powinni zająć się „profesjonaliści" (m.in. poprzez proces profesjonalizacji sił zbrojnych).

Książka składa się ze wstępu, ośmiu rozdziałów merytorycznych, wniosków, bibliografii i aneksu. W rozdziale pierwszym zatytułowanym *Społeczeństwo obywatelskie jako fundament budowy bezpieczeństwa narodowego RP*, autor dokonał charakterystyki podstawowych pojęć związanych z systemem bezpieczeństwa narodowego, odwołując się do aktów prawnych, dokumentów strategicznych i znanych publikacji, takich jak *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie* autorstwa Ryszarda Jakubczaka i Józefa Marczaka czy *Społeczeństwo w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI* wieku autorstwa Ryszarda Jakubczaka i Aleksandry Skrabacz. Następnie skupił się na problemie powszechności i ochrony narodowej. Wśród argumentów podkreślających konieczność powszechności obrony narodowej Polski wymienił: geostrategiczne położenie, współczesny charakter zagrożeń, moralny, prawny i obywatelski obowiązek współtworzenia dobra wspólnego, naukę nowoczesnej strategii.

Rozdział drugi zatytułowany *Organizacje społeczne w budowie bezpieczeństwa Polski w świetle doświadczeń historycznych*, traktuje na temat powstania i rozwoju organizacji paramilitarnych przed wybuchem I wojny światowej, okresie II Rzeczypospolitej, okupacji oraz w PRL-u. Szczególnie istotna wydaje się część dotycząca okresu międzywojennego, będącego często punktem odniesienia dla III RP. Znalazły się w niej informacje na temat obowiązującego wówczas modelu organizacji przygotowania rezerw, edukacji historycznej, czy przysposobienia wojskowego prowadzonego w ramach hufców szkolnych. Czytelnik dowiaduje się również o przygotowaniach prowadzenia działań nieregularnych na terenach zajętych przez wroga, jakie zostały podjęte przez II Oddział Sztabu Głównego Wojska Polskiego (wywiad i kontrwywiad wojskowy). Dywersja pozafrontowa miała być rozwijana szczególnie w przemysłowych regionach kraju, takich jak Śląsk czy Łódź, z wykorzystaniem organizacji paramilitarnych w rodzaju Związku Strzeleckiego.

Rozdział trzeci *Funkcjonowanie organizacji proobronnych w wybranych krajach demokratycznych* jest analizą porównawczą potencjałów, jakimi dysponuje Szwecja, Estonia, Litwa i Finlandia.

Rozdział czwarty *Potencjał organizacji proobronnych w Polsce* dotyczy aktualnego potencjału organizacji proobronnych. Autor dokonał ich klasyfikacji, a następnie wybrał i opisał wybrane podmioty. Wśród nich znalazła się m.in.: Federacja Stowarzyszeń Rezerwistów i Weteranów SZ RP, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Związek Polskich Spadochroniarzy, Stowarzyszenie Kombatantów Misji Pokojowych ONZ, Stowarzyszenie Saperów Polskich, Związek Oficerów Rezerwy Rzeczpospolitej Polskiej, Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, Związek Piłsudczyków, Związek Strzelecki „Strzelec" Organizacja Społeczno-Wychowawcza, Związek Strzelecki „Strzelec".

Kolejny rozdział pt. *Współpraca organizacji proobronnych z Siłami Zbrojnymi*, jak sama nazwa wskazuje, opisuje współpracę organizacji proobronnych z Wojskiem Polskim. Przedstawiono tu podstawy prawne oraz wybrane przykłady podpisanych umów.

W rozdziale szóstym autor omówił proces powstawania Federacji Organizacji Proobronnych. Rozpoczął od jej genezy, decyzji MON z 20 listopada 2014 roku w sprawie powołania Pełnomocnika MON ds. Społecznych Inicjatyw Proobronnych, a następnie przeszedł do dalszych etapów: I Kongresu Organizacji Proobronnych i struktury Federacji.

Osobny rozdział poświęcono Stowarzyszeniu ObronaNarodowa.pl, jednemu z najbardziej wpływowych podmiotów zabiegających o powstanie Wojsk Obrony Terytorialnej. Autor opisał powstanie i cele Stowarzyszenia, tj. przygotowanie młodzieży i obywateli RP do służby w powszechnej ochotniczej Obronie Terytorialnej, szkolenia wojskowe oraz propozycje powstania Krajowego Systemu Obrony Terytorialnej. Przypomniano także zainicjowaną przez środowisko Obrony Narodowej kampanię „Odbudujmy Armię Krajową".

Część merytoryczną książki kończy rozdział *Organizacje kombatanckie w edukacji patriotycznej i obywatelskiej*. Przedstawiono w nim krótką charakterystykę kilku organizacji, takich jak: Światowy Związek Żołnierzy Armii Krajowej, Klub Kawalerów Orderu Wojennego Virtuti Military, Związek Kombatantów RP i Byłych Więźniów Politycznych oraz Związek Inwalidów Wojennych Rzeczypospolitej Polskiej.

Prace Przemysława Wywiała należy ocenić jako pozycję zawierającą wiele cennych informacji na temat organizacji proobronnych – rys historyczny, aktualną sytuację, współpracę z wojskiem, podjęcie prób integracyjnych. Książka ta z jednej strony może być niezwykle pożyteczna dla środowisk wojskowych, pracowników administracji rządowej i samorządowej zajmującej się bezpieczeństwem państwa. Z drugiej strony może stanowić solidne źródło wiedzy dla wszystkich studentów na kierunkach takich jak bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo narodowe, politologia oraz historia, będąc wprowadzeniem do tematyki związanej z organizacjami proobronnymi i Wojskami Obrony Terytorialnej.

CZASOPISMO NAUKOWE SECURITY REVIEW

Wyższa Szkoła Informatyki
i Zarządzania w Rzeszowie
Ul. Sucharskiego 2
35-225 Rzeszów

Redaktor naczelna:
Ewa Wolska-Liśkiewicz
tel. 17 866 14 47
mail: wolska.eva@gmail.com

Redaktor techniczny: Leszek Baran
Sekretarz: Sławomir Adamczyk
Korektor: Magdalena Holy-Łuczaj

www.securityreview.pl