

dr hab. Paweł Lubiewski, prof. WSPol

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

DOI: 10.5604/01.3001.0014.4269

Systemowe ujęcie współdziałania w sferze bezpieczeństwa publicznego – szkic problemu

Abstrakt

Celem artykułu jest nakreślenie problematyki systemowego współdziałania w obszarze bezpieczeństwa publicznego. Z racji wagi, jaką stanowi bezpieczeństwo publiczne dla społeczeństwa zarówno w wymiarze zbiorowym, jak i indywidualnym, problematyka współdziałania, jako elementu mającego w konsekwencji usprawnić system bezpieczeństwa, wydaje się być niezwykle ważną. System bezpieczeństwa publicznego jako twór skonstruowany z myślą o zapewnieniu optymalnego (pożądanego społecznie) poziomu bezpieczeństwa nie może być wartością statyczną, gdyż takie nie jest ani środowisko bezpieczeństwa, ani też podmiot bezpieczeństwa publicznego. Systemowe współdziałanie jest jednym z tych elementów, które powodują, że system bezpieczeństwa publicznego wykazuje cechy elastyczności, dostosowując się do zmiennych warunków jego funkcjonowania, co wynika bezpośrednio z potrzeby efektywnej realizacji jego funkcji. Istotnym przy tym jest, by wykreowane ono było w wymiarze systemowym, by miało bezpośredni wpływ na wypełnianie funkcji nadanej systemowi bezpieczeństwa publicznego, nie zaś jedynie na pozornie efektywne angażowanie przypisanego mu potencjału.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo publiczne, system bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwo narodowe, Policja, współdziałanie systemowe, współpraca

Przyjęty: 24.07.2020; Zrecenzowany: 10.09.2020; Zatwierdzony: 18.09.2020

Systemic Approach to Cooperation in the Sphere of Public Security – Outline of Problem

Abstract

The paper attempts to outline issues of systemic interplay in the field of public security. Given the importance of public security for the society both in the collective and individual

dimensions, the issue of interplay as an element required to streamline the security system appears to be of incomparable importance. The state security system as a construct created to assure the optimum security level (i.e. one that is socially desirable) may not be perceived as a static value, because neither the security environment nor the public security entity are made that way. Systemic interaction is one of the elements that make the public security system gain flexibility features, and makes it adapt to variable conditions of its functioning, which is a direct result of the need of effective implementation of its functions. In this respect it is vital that it is created within the systemic dimension so that it has a direct impact on fulfilment of the function assigned to the public security system, and not merely on the apparently effective involvement of the potential ascribed to it.

Keywords: public security, state security system, national security, the Police, systemic interplay, cooperation

Received: 24.07.2020; Reviewed: 10.09.2020; Accepted: 18.09.2020

Системний підхід до співпраці у сфері громадської безпеки – огляд проблеми

Анотація

Метою статті є окреслення питань системної співпраці у сфері громадської безпеки. З погляду на важливість громадської безпеки для суспільства як у колективному, так і в індивідуальному вимірі, питання співпраці як елементу, спрямованого на вдосконалення системи безпеки, видається надзвичайно важливим. Система громадської безпеки, котра скерована на забезпечення оптимального (соціально бажаного) рівня безпеки, не може бути статичною цінністю, оскільки таким не є ані середовище безпеки, ані суб'єкт громадської безпеки. Системна взаємодія є одним із елементів, що впливають на те, щоб система громадської безпеки була гнучкою, пристосовуючись до мінливих умов її функціонування, що безпосередньо виникає з необхідності ефективного здійснення її функцій. Важливо також, щоб вона була створена у системному вимірі, щоб безпосередньо впливала на виконання функцій, покладених на систему громадської безпеки, а не лише на очевидно ефективне використання покладеного на неї потенціалу.

Ключові слова: громадська безпека, система державної безпеки, національна безпека, поліція, системна співпраця, співпраця

Прийнятий: 24.07.2020; Рецензованої: 10.09.2020; Затверджений: 18.09.2020

1. Wprowadzenie

Naukowa eksploracja obszaru bezpieczeństwa państwa, z racji swej niezwyklej złożoności, wymaga systemowego podejścia. Na konieczność takiego oglądu powyższej problematyki zwraca uwagę wielu badaczy bezpieczeństwa. Na przykład zdaniem Bernarda Wiśniewskiego warunkowane jest to m.in. koniecznością podporządkowania wszelkich działań w tej sferze trosce o osiągnięcie i utrzymanie bezpieczeństwa [1, s. 115]. Jak zauważa autor „za podejściem systemowym rozważań nad bezpieczeństwem państwa przemawiają jego cechy, takie jak:

- holizm, czyli eksploracja zjawisk, obiektów, procesów zdarzeń itd. jako całości;
- kompleksowość, czyli ujawnianie różnorodnych sprzężeń i relacji wewnętrznych;
- esencjalizm, czyli badanie zjawisk (obiektów) z punktu widzenia istotnych cech charakterystycznych;
- strukturalizm, czyli identyfikowanie właściwości obiektu (obszaru) zainteresowania na podstawie tych cech jego struktury, która uznawana jest za niezmienną i integrującą;
- kontekstowość, czyli rozpatrywanie systemów ze względu na ich miejsce w większej całości;
- teleologizm, czyli rozpatrywanie zjawisk z punktu widzenia ich celowości w danej dziedzinie, zwłaszcza w całej rzeczywistości;
- funkcjonalność, czyli rozpatrywanie systemów ze względu na osiągnięte cele oraz wypełniane funkcje;
- efektywność, czyli rozpatrywanie systemów przez pryzmat wielkości rezultatów osiągniętych celów i wypełnianych funkcji;
- synergizm, czyli rozpatrywanie właściwości wynikających ze współpracy i współdziałania w ramach systemu podsystemów i elementów tych podsystemów, których istotą jest kooperacja będąca skuteczniejszym działaniem aniżeli suma ich oddzielnych działań;
- rozwój, czyli rozpatrywanie systemów w ujęciu procesu przeobrażeń i zmian związanych z przechodzeniem do stanów lub form bardziej złożonych, lub pod pewnym względem doskonalszych” [1, s. 115–116].

Inną, nie mniej ważną przesłanką determinującą systemowe podejście do problematyki bezpieczeństwa państwa są cechy wspomnianych już działań ukierunkowanych na osiągnięcie i utrzymanie bezpieczeństwa, takie jak „antycypacja, adaptacja, celowość działania, skierowanie na rozwój, które są cechami podejścia systemowego pozostającego nadal nowoczesnym sposobem praktycznego działania. Jego wyróżnikami są:

- traktowanie badanego obiektu jako systemu;
- traktowanie danego systemu jako obiektu złożonego z wzajemnie powiązanych podsystemów;
- traktowanie danego systemu jako należącego do większego systemu;
- świadome wykorzystywanie modelu systemu o ściśle określonym poziomie rozdzielczości, który to wyraża określony aspekt działania” [1, s. 115].

Tylko takie podejście, zdaniem autora, daje możliwości stworzenia mechanizmu porządkującego stan wiedzy o bezpieczeństwie.

2. Systemowość ochrony bezpieczeństwa państwa

Wydaje się zatem, że systemowe podejście do badań nad sferą bezpieczeństwa państwa wymaga zastosowania takowej optyki postrzegania także wobec strony instytucjonalnej, a więc podmiotów realizujących wszelkie działania na rzecz osiągnięcia i utrzymania bezpieczeństwa państwa [19, s. 113–120]. Wynika to również z konieczności projektowania konstrukcji instytucjonalnych oraz proceduralnych mających cechy systemowe w oparciu o zasoby poznawcze nauki.

Celną w tym obszarze rozważań wydaje się konstatacja Piotra Sienkiewicza, nawiązująca do badania efektywności systemów, który uważa, że „poznawczy aspekt badania efektywności systemów wiąże się z przyjęciem tezy: efektywność jest cechą systemową, tj. charakteryzującą system działania jako całość, odzwierciedlającą wszystkie czynniki funkcjonowania i rozwoju systemów” [15, s. 301].

Gdyby odnieść się w powyższym aspekcie do sfery terminologicznej, zauważyć się da, że definicje określające czym jest system wskazują na układ, ustalony porządek, zespół elementów, relacji pomiędzy nimi oraz zasad je regulujących. Termin system znajduje współcześnie szerokie zastosowanie w wielu dziedzinach życia, niejednokrotnie bywa również nadużywany. Przy tej uwadze zauważyć należy, że nie każdy zbiór elementów, nawet w jakimś zakresie sprzężonych ze sobą, będzie tworzył system. Słusznie zauważa Marian Mazur, wskazując na pewne niezbędne do spełnienia przesłanki, które określać będą jakiś układ jako system. Autor nazywając owe uwarunkowania rygorami gry systemowej, wskazuje na konieczność zaistnienia w takim układzie konkretnych cech, takich jak ścisłość, niezmienność, zupełność, rozłączność i funkcjonalność. W ślad za Marianem Mazurem Marek Zbigniew Kulisz rozszerza nieco rozumienie tychże cech, określając je następująco:

- ścisłość – system (podsystem) musi zostać precyzyjnie określony, aby było wiadomo, co do niego należy, a co nie należy. Zarówno określenie systemu, jak i identyfikacja jego podsystemów, powinno być dokładne – może być w miarę ogólne, ale nie może być ogólne, aby nie dopuścić do pomijania istotnych elementów, informacji lub relacji występujących wewnątrz systemu;
- niezmienność – określenie systemu (jego cech i właściwości) oraz wyszczególnienie elementów systemu (podsystemów) powinno być stałe, tzn. niezmiennie w całym procesie analitycznym prowadzonym w określonym okresie. Rygor ten nie oznacza niezmienności systemu (w praktyce zmiany zachodzą i często są nieuniknione), lecz niezmienności jego określenia w danym okresie badań systemu. Zatem chodzi o to, aby jakiś podsystem (element) traktowany jako należący do systemu (podsystemu) w kolejnym etapie analizy również był traktowany jako rodzimy element danego systemu (podsystemu);
- zupełność – podział systemu na elementy składowe (podsystemy) powinien być zupełny, tzn. że musi wiarygodnie odwzorowywać rzeczywisty obraz systemu w danym momencie, gdy dokonywana jest analiza. Inaczej mówiąc, analizowany system nie może zawierać jakichkolwiek elementów, które nie przynależą do żadnego z jego podsystemów;
- rozłączność – podział systemu na podsystemy (elementy) powinien być rozłączny, tzn. że poszczególny podsystem nie może zawierać elementów składowych należących również do innego podsystemu. Oznacza to, że przynależność danego elementu do jakiegoś podsystemu jednoznacznie określa, że na pewno nie należy on do żadnego innego podsystemu;
- funkcjonalność – system (podsystem) powinien być wyodrębniony i identyfikowany ze względu na spełniane funkcje, a nie ze względu na oddzielność przestrzenną. Zatem np. pracującego zespołu ludzi nie można dzielić na podsystemy związane z różnymi czynnościami wykonywanymi przez poszczególnych członków zespołu, a jedynie na podsystem kierowniczy (kierownik zespołu) i podsystem wykonawczy (pracownicy realizujący polecenia kierownika) [2, s. 97–113].

Z powyższego wynika, że prócz uwarunkowań organizacyjnych, jakie winien spełniać system, niezwykle ważną cechą jest jego funkcjonalność, a więc jego przeznaczenie, sens jego tworzenia. Tak też zauważają Zbigniew Ścibiorek, Bernard Wiśniewski, Rafał Bolesław Kuc i Andrzej Dawidczyk, wskazując, że system „oznacza obiekt fizyczny lub abstrakcyjny, w którym można wyodrębnić zespół lub zespoły elementów, wzajemnie

powiązanych w układy, realizujących jako całość funkcje nadrzędną lub zbiór takich funkcji” [3, s. 87].

Zatem główną funkcją systemu bezpieczeństwa państwa będzie, w najogólniejszym określeniu tej myśli, zapewnienie bezpieczeństwa państwu. Autorzy *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* proponują przez system bezpieczeństwa narodowego (państwa) rozumieć „skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych, ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, gospodarczym, psychospołecznym, ekologicznym i militarnym” [4, s. 139]. Podobnie określony został w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej jako system obejmujący siły, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa narodowego, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane [5, s. 36].

Zauważyć należy, że system bezpieczeństwa państwa jest niezwykle złożoną strukturą. Strukturą, która opiera się na wielu podsystemach. Składa się on m.in. z podsystemu kierowania, podsystemów wykonawczych, a w ramach nich podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) oraz podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze). Jak daje się zauważyć elementami składowymi systemu są przede wszystkim ludzie z przypisanymi im zadaniami, zasoby materiałowe oraz organizacyjne, a w tym przepisy prawa i procedury.

Taki kształt systemu nakazuje zakładać, że zbudowany jest on z elementów o różnej złożoności, ale także zróżnicowanej jakości. Rodzi to problemy natury organizacyjnej, a związane jest z takim uporządkowaniem elementów systemu, aby jak najbardziej efektywnie realizował on swoją funkcję. Przez wzgląd na wysoki stopień złożoności wspomnianego systemu zagadnienie właściwego, czyli najbardziej efektywnego współdziałania pojawia się na wielu jego poziomach i z tego też powodu wydaje się problemem wymagającym stałego doskonalenia.

Jak trafnie zauważa Piotr Sienkiewicz w cyklu swoich wykładów na temat badań systemowych „kompleksowe badania efektywności systemów działania (organizacji i instytucji, systemów gospodarczych, logistycznych itp.) zmierzają do uzyskiwania sensownych odpowiedzi na następujące pytania:

- w jakim stopniu aktualnie funkcjonujące organizacje zaspokajają potrzeby społeczne i spełniają określone wymagania strukturalne, funkcjonalne i rozwojowe;
- za pomocą jakich kryteriów i metod należy oceniać i porównywać systemy działania oraz jakie procedury ocenowe należy stosować w modelach sterowania (zarządzania, kierowania, dowodzenia);

- jakie cechy systemowe oraz w jaki sposób należy je kształtować, aby zostały spełnione warunki wysokiej (pożądaney) efektywności itp.” [14, s. 301].

3. Uwarunkowania systemowego współdziałania w obszarze bezpieczeństwa publicznego

Niewątpliwie jednym z najpoważniejszych wyzwań w opisywanym obszarze jest takie skoordynowanie elementów systemu bezpieczeństwa, aby pojawił się efekt synergii. Przy takim ujęciu problemu zasadnicze znaczenie przybiera współdziałanie pomiędzy składowymi systemu. Pojęcie to odnieść można zarówno do zasobów materiałowych (np. współdziałające systemy teleinformatyczne, systemy logistyczne itd.), jak i zasobów ludzkich. O ile w przypadku tych pierwszych opiera się ona głównie na wypracowanych (zaprojektowanych) wcześniej algorytmach i ma w zakresie swojej zmienności, w krótkim okresie, charakter raczej statyczny, o tyle w drugim przypadku oprócz ustalonych już zasad czy procedur jest ona kreowana dynamicznie, zależnie od siły oddziaływania czynników dla systemu mających charakter zewnętrznych (środowisko bezpieczeństwa). Stąd też wydaje się, że właśnie ten zakres współdziałania jest szczególnie ważny dla efektywności systemu. Ważny zarówno w aspekcie synchronizacji jego elementów, ale także w odniesieniu do procesu doskonalenia jego skuteczności, a więc w finalnym wymiarze jego jakości.

W tym miejscu, z racji zakresu tematycznego niniejszego opracowania, dalszy kierunek rozważań zostanie zawężony do części wspomnianego na wstępie obszaru bezpieczeństwa narodowego, a mianowicie bezpieczeństwa publicznego. Nie odnosząc się tu do niejednorodności definicyjnej terminu bezpieczeństwo publiczne [6, s. 19–23], najogólniej rzecz ujmując, chodzi o ten fragment sfery bezpieczeństwa państwa, który Janusz Gierszewski opisuje jako „proces i stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia normalne funkcjonowanie struktur ustrojowych państwa oraz ochronę życia, zdrowia i mienia mieszkańców przy zagwarantowaniu ich swobód obywatelskich” [7, s. 88]. Jak dostrzegł Marek Lisiecki „bezpieczeństwo publiczne dotyczy przede wszystkim ludzi i ich mienia, (...) jest częścią składową bezpieczeństwa wewnętrznego – ale zależy także, w dobie powszechnej globalizacji działań, otwierania granic – od bezpieczeństwa zewnętrznego” [8, s. 38]. To ta sfera bezpieczeństwa państwa, która pozwala na niezakłócone działanie urzędów publicznych w państwie oraz zapewnia bezpieczeństwo życia obywateli poprzez ochronę ich życia, zdrowia i mienia [15, s. 101], czy jak stwierdza Waldemar Kitler to ten obszar bezpieczeństwa państwa, który związany jest

z normalnym funkcjonowaniem państwa i jego obywateli przy zapewnieniu ochrony przed bezprawnymi działaniami naruszającymi określony przepisami prawa społeczny porządek w państwie, godząc tym samym w życie, zdrowie lub też porządek publiczny [16, s. 54]. W tym kontekście Robert Gwardyński zauważa, odnosząc się do prakseologicznego aspektu, że chociaż nie każde bezpieczeństwo jest dziełem, to bezpieczeństwo publiczne z pewnością nim jest, jako że ten skutek świadomie kierowanego impulsu dowolnego sprawcy, przeciwdziała zamachom bezprawnym nie z przypadku czy też z natury, lecz z woli ludzkiej przeobrażonej w czyn [17, s. 55].

Dbałość o tę szczególną wartość społeczną przypisana została do realizacji, jak stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [20, art. 146], organom władzy państwowej. Jednak na płaszczyźnie aktywności systemu bezpieczeństwa narodowego zadania mające zapewnić bezpieczeństwo publiczne realizują prócz instytucji rządowych także instytucje pozarządowe oraz niektóre podmioty sektora prywatnego. Działania takie mają charakter ochronny. Ich istotą jest „zapewnienie warunków dla utrzymywania ładu konstytucyjnego, wewnętrznej stabilności państwa, bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, zarówno wspólnych, jak i indywidualnych zasobów materialnych i niematerialnych, a także funkcjonowania infrastruktury krytycznej” [5, s. 169]. Podział zadań i odpowiedzialności przeprowadzony został aktami prawa powszechnie obowiązującego. Wśród instytucji publicznych znalazły się tu m.in. służby, straże oraz inne instytucje odpowiedzialne za ochronę ludności, porządek publiczny i zarządzanie kryzysowe, a także te w zakresie odpowiedzialności których jest zapewnienie swobody korzystania z praw i wolności obywatelskich oraz instytucje samorządowe.

Trudno nie zgodzić się z Grzegorzem Rydlewskim, który twierdzi, że „wieloelementowy skład systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa wewnętrznego związany jest silnie ze zróżnicowanym charakterem potencjalnych zdarzeń zakłócających bezpieczeństwo. Różny bowiem może być mechanizm ich powstawania, czego przykładem są działania celowe oraz zdarzenia losowe [9, s. 135]. Podobnie problem widzi Marek Lisiecki, stwierdzając, że „ochroną bezpieczeństwa obywateli zajmuje się wiele podmiotów. Część z nich sprawuje funkcje o charakterze kreatywno-nadzorczym, pozostała część funkcje wykonawcze. Zdaniem autora „podmioty zajmujące się ochroną bezpieczeństwa obywateli można zakwalifikować do następujących obszarów:

- ustawodawczego;
- prezydenckiego;
- rządowego;
- samorządowego;

- komercyjnego;
- sądowego;
- obywatelskiego” [8, s. 87].

Autor, porządkując je w zakresie wykonywanych funkcji, wymienia jako odpowiedzialne za:

a) funkcje kreatywno-nadzorcze:

- Sejm;
- Senat;
- Prezydenta RP;
- Radę Ministrów;
- Prezesa Rady Ministrów;
- ministrów właściwych w sprawach bezpieczeństwa;
- terenowe organy administracji ogólnej;
- organy samorządu terytorialnego;

b) funkcje wykonawcze:

- Policję;
- Państwową Straż Pożarną;
- Ratownictwo Medyczne;
- prokuratury;
- zakłady karne;
- straże gminne (miejskie);
- firmy ochrony osób i mienia, detektywistyczne;
- wywiadowanie gospodarcze;
- firmy ubezpieczeniowe;
- sądy [8, s. 87].

Wśród instytucji realizujących w systemie bezpieczeństwa państwa funkcje wykonawcze, prócz odpowiedzialności za bezpieczeństwo powszechne czy bezpieczeństwo ustrojowe, znaczna część z nich realizuje zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Warto dostrzec, że wiele z nich realizuje szereg różnych zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i trudno by porządkować je w kontekście odpowiedzialności za konkretne segmenty bezpieczeństwa wewnętrznego (powszechne, ustrojowe czy bezpieczeństwo i porządek publiczny). Daje się jednak zauważyć, że są to podmioty wyspecjalizowane „dla których problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego stanowi główny lub znaczny zakres zadań i kompetencji” [9, s. 135].

Jednym z takich podmiotów jest Policja, dla której szczególnie, bo głównym obszarem działalności jest sfera bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z racji tej specyfiki, mimo że Policja jest jedną z wielu instytucji publicznych realizujących zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, jest ona podmiotem wiodącym w obszarze utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wynika to z zapisów ustawowych, gdzie jednoznacznie określono, że służba ta wyznaczona została do „ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego” [21]. Jak zauważa Stanisław Pieprzny zakres kompetencyjny Policji powoduje, że praktycznie nie jest możliwe określenie sytuacji, w której Policja nie miałaby uprawnień do podjęcia działań w zakresie ochrony oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego [10, s. 26].

Dostrzegalna mnogość podmiotów zaangażowanych w realizację zadań związanych z ochroną bezpieczeństwa ludzi i utrzymywaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego wskazuje, że wcześniej sygnalizowany aspekt efektywnego współdziałania elementów systemu bezpieczeństwa szczególnie tutaj staje się istotnym wyzwaniem. Wydaje się, że przy tak skonstruowanym systemie bezpieczeństwa publicznego, zakładając jednocześnie niezbędność współdziałania, któryś z jego elementów musi przyjąć odpowiedzialność za jego inicjowanie i rozwijanie. Powyższe rozważania wskazują, że kreatorem współdziałania w tym obszarze bezpieczeństwa publicznego powinna być Policja, jako podmiot wiodący.

Wydaje się oczywistym, że Policja, chcąc realizować przypisane zadania na optymalnym (pożądanym przez społeczeństwo) poziomie jakości, musi wchodzić w interakcje z innymi podmiotami aktywnymi w obszarze bezpieczeństwa publicznego. Mając na uwadze złożoność zadań realizowanych przez Policję oraz publiczny obszar jej aktywności, można wręcz stwierdzić, że niepodejmowanie takich działań uniemożliwiłoby jej właściwe funkcjonowanie w ramach systemu. Zatem przyjąć należy, że tworzenie możliwości podejmowania współdziałania z innymi podmiotami i jej bieżące doskonalenie jest jednym z podstawowych zagadnień w obszarze realizacji ustawowych zadań Policji wymagającym odniesienia systemowego.

Niezbędnym wydaje się tu tworzenie i doskonalenie różnego typu dynamicznych i wielowymiarowych relacji ukierunkowanych na współdziałanie w ramach systemu bezpieczeństwa państwa. Jak zauważa Dariusz Nowak, „zachodzące związki pomiędzy podmiotami indywidualnymi (jednostkowymi) oraz podmiotami instytucjonalnymi (grupowymi) mogą mieć różny charakter i rodzaj. Ich istota polega na dążeniu do re-

alizacji w tym samym czasie do wspólnego celu lub umożliwieniu sobie wzajemnego osiągnięcia celów rozbieżnych” [11, s. 691]. Istotnym jest, aby wykreowane pomiędzy podmiotami współdziałanie ukierunkowane było na „podejmowanie działań wzajemnie zgodnych i uzupełniających się oraz mających pozytywne znaczenie z punktu widzenia ich wpływu na osiągnięcie celów” [12, s. 13]. Z powyższego wynika, że w zasadzie nie ma ograniczeń co do ram i form współdziałania pomiędzy instytucjami w ramach systemu bezpieczeństwa państwa. Warunkowana jest ona skutecznością osiągnięcia celów i realizowania założonych funkcji przez podmioty. Jednak w przypadku sektora publicznego należy uwzględnić ograniczenia warunkowane uregulowaniami prawnymi oraz kwestiami finansowymi (racjonalne wydatkowanie funduszy publicznych).

Współdziałanie, do którego nawiązują niniejsze rozważania, w swym wymiarze może przybrać rozmaite formy, oparte na różnorodnych zasobach będących w posiadaniu współdziałających instytucji, jak choćby zasoby:

- intelektualne (doświadczenie);
- informacyjne (wiedza);
- ludzkie (wsparcie osobowe);
- logistyczne (wsparcie sprzętowe);
- finansowe (wsparcie finansowe).

Odnosząc się w tym zakresie do publicznego obszaru funkcjonowania państwa, zauważyć należy, że tak pojmowane współdziałanie przybiera różne postaci, tj. od wymuszonej przepisami prawa, gdzie określony został zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy jej zakres, a także procedury i ma ona wymiar obligatoryjny w ramach systemu. Niejednokrotnie jednak współdziałanie w ramach systemu ma charakter dobrowolny, wynikający z potrzeb realizacji funkcji systemu, na przykład w regionie o specyficznych charakterze w odniesieniu do zagrożeń i sposobu ich niwelacji, gdzie współdziałające podmioty samodzielnie ustalają zakres i sposób współdziałania w oparciu o dotychczasowe doświadczenia [18, s. 74–75].

Odnosząc się do obszaru współdziałania w sferze bezpieczeństwa publicznego, nawiązując do uwarunkowań systemowych, zauważyć trzeba, że powinna ona spełniać cechy, które pozwolą ją nazwać „uporządkowanym oddziaływaniem o permanentnym charakterze, obejmującym długookresowe transakcje przepływu zasobów między organizacjami i umożliwiające osiągnięcie celów, których samodzielna realizacja wymagałaby zaangażowania znacznie większych środków i sił, a w niektórych przypadkach byłaby niemożliwa” [13, s. 211].

4. Podsumowanie

Powyższa, z racji ograniczeń edytorskich, dość pobieżna analiza problematyki systemowego ujęcia współdziałania w sferze bezpieczeństwa publicznego pozwala jednak na wyprowadzenie wniosku, z którego wynika, że od strony systemu nie tylko współdziałanie pierwotnie przypisane jego komponentom jest pożądane dla realizacji funkcji systemu. Dynamicznie zmienne środowisko, w jakim realizuje swoje funkcje system bezpieczeństwa państwa, wymaga od niego elastyczności także w zakresie założeń funkcjonalnych. Nie byłoby właściwym, by system szczególnie w obszarze bezpieczeństwa publicznego był niezmienny, ponieważ zmienne są m.in. zagrożenia, ale także podmiot bezpieczeństwa (społeczeństwo). Jednym z objawów dostosowywania się systemu do zmiennego środowiska jest rozwój płaszczyzny współdziałania, szczególnie tego w postaci fakultatywnej, nienarzuconej przepisami prawa. Jednakże, by stanowiło ono wartość dodaną dla dotychczas funkcjonującego systemu, w którym funkcjonują podmioty współdziałające, musi ono wynikać przede wszystkim z potrzeb przypisanej mu funkcji.

Nie jest racjonalne podejmowanie współdziałania z każdym podmiotem realizującym przypisane mu zadania w sferze bezpieczeństwa publicznego. Nie z każdym współdziałanie będzie efektywne, a niekiedy wręcz odwrotnie – zamiast wesprzeć, stanie się zbędnym obciążeniem dla podmiotu. Podstawowym wyznacznikiem, poprzedzającym podjęcie tego rodzaju współdziałania, musi być kalkulacja zysków dla systemu bezpieczeństwa (zwiększenie efektywności), jakie może ono przynieść oraz kosztów, jakie w związku z nią trzeba będzie ponieść.

Podkreślenia wymaga fakt, że współdziałanie w obszarze bezpieczeństwa publicznego kreuje się na wszystkich poziomach funkcjonowania systemu. Dotyczy to instytucji wykonujących funkcje kreatywno-nadzorcze (współdziałanie regulowane jest przepisami prawa), jak i funkcje wykonawcze (zakres współdziałania jest zazwyczaj poszerzany w wyniku uzyskiwanych doświadczeń). Wydaje się, że w warunkach systemowych jawi się swoista prawidłowość wynikająca z uwarunkowań przestrzennych współdziałania. Na poziomie ogólnokrajowym w najszerszym zakresie projektowane jest ono w ramach funkcji kreatywno-nadzorczych określonych podmiotów i jest ono mniej podatne na modyfikacje. Natomiast na poziomie lokalnym kształtowane jest w ramach funkcji wykonawczych podmiotów funkcjonujących w systemie bezpieczeństwa publicznego i tu w najszerszym zakresie, w wyniku bezpośredniego oddziaływania środowiska bezpieczeństwa na system, podlega uzupełnianiu. Wynika to między innymi ze znacznie

mniejsej bezwładności systemu na poziomie lokalnym wobec jego ogólnokrajowego wymiaru i braku konieczności standaryzowania podmiotowo-przedmiotowego zakresu współdziałania na poziom ogólnokrajowy.

Bibliografia:

- [1] Wiśniewski B., *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo WSPol, Szczytno 2013.
- [2] Kulisz M.Z., *Zarządzanie systemem bezpieczeństwa państwa*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2011, vol. 5.
- [3] Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc R.B., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- [4] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002.
- [5] *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
- [6] Szerzej Kowalkowski S., *Bezpieczeństwo publiczne – pojęcie, charakter i uwarunkowania*, [w:] Kowalkowski S. (red.), *Niemilitarne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
- [7] Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Difin, Warszawa 2013.
- [8] Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Naukowe ŁośGraf, Warszawa 2011.
- [9] Rydlewski G., *Kształt systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce*, [w:] Sulowski S., Brzeziński M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, ELIPSA Dom Wydawniczy, Warszawa 2009.
- [10] Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- [11] Nowak D., *Wpływ współpracy i współdziałania na wybrane obszary funkcjonowania przedsiębiorstwa – wyniki badań*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2012, nr 736.
- [12] Lichtarski L., *Współdziałanie gospodarcze przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 1992.
- [13] Kożuch B., *Nauka o organizacji*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- [14] Sienkiewicz P., *25 wykładów*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
- [15] Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] Bednarek W., Pikulski S. (red.), *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku*

- publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2000.
- [16] Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
- [17] Gwardyński R., *System bezpieczeństwa państwa w ujęciu prakseologicznym*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2019, Nr 33 (4).
- [18] Lubiewski P., *The Cooperation of the Police Academy in Szczytno with Polish Security and Public Order Formations*, “Internal Security” 2020, special issue.
- [19] Lubiewski P., *Bezpieczeństwo państwa w ujęciu systemowym*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, Nr 74(2).
- [20] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn.zm.).
- [21] Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o *Policji* (Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn.zm.).

Paweł Lubiewski – doktor habilitowany w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie. Wieloletni praktyk w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa (Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego), gdzie zajmował się problematyką zarządzania ochroną granicy państwowej, zwalczania zorganizowanej przestępczości transgranicznej, przeciwdziałania zagrożeniom imigracyjnym, a także przeciwdziałaniem zagrożeniom ekstremistycznym, terrorystycznym oraz kontrwywiadowczą ochroną państwa. Przez długi czas brał udział w pracach Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych oraz Stałej Grupy Ekspertckiej przy Zespole.

Na płaszczyźnie naukowej autor wielu publikacji oraz uczestnik badań z zakresu problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie. Obszar zainteresowań oscyluje wokół problematyki racjonalizacji funkcjonowania instytucjonalnego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP, koordynacji w ramach systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP, oddziaływania procesów imigracyjnych na bezpieczeństwo publiczne oraz wpływu zagrożeń terrorystycznych na bezpieczeństwo publiczne.

Aktualnie nauczyciel akademicki, profesor uczelniany w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie na Wydziale Bezpieczeństwa i Nauk Prawnych.

ORCID 0000-0001-5149-7908

Paweł Lubiewski – PhD in social sciences in the field of the science of security. Longterm practitioner in internal state security (Border Guards, Internal Security Bureau), with orientation at problems of managing state border protection, combatting organised transborder crime, counteracting immigration threats, counteracting extremist and terrorist threats as well as counter-intelligence protection of the state. Long-term participant in works of the Interministerial Team for Terrorist Threats and the Permanent Group of Experts at the Team. As regards research, author of numerous publications and participant in research related to internal security of the state. The strategic area of interest is associated with problems of rationalisation of the functioning of the institutional internal security system of the Republic of Poland, coordination as part of the internal security system of the Republic of Poland, impact of immigration processes on public security and the impact of terrorist threats on public security. Presently an academic teacher, university professor at the Police Academy in Szczytno in the Department of Security and Legal Sciences.