

ZBIGNIEW SKWAREK \*

Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska

PIOTR HAC \*

Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska

## ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO W WARUNKACH ZEWNĘTRZNEGO ZAGROŻENIA PAŃSTWA I W CZASIE WOJNY – WYBRANE ASPEKTY



ENSURING SECURITY AND PUBLIC ORDER IN THE CONDITIONS OF AN EXTERNAL STATE THREAT AND DURING WAR -  
SELECTED ASPECTS

**ABSTRAKT:** W tekście autorzy odnieśli się do wprowadzenia metodologicznej problematyki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny. Wyjaśniono pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak również określono cele badań we wskazanym zakresie oraz możliwy do przyjęcia główny problem badawczy i szczegółowe problemy badawcze. W dalszej części tekstu, na podstawie analizy regulacji prawnych, literatury przedmiotu oraz korzystając z doświadczeń historycznych autorzy przedstawili podstawowe zagadnienia związane z podniesionym tematem, w tym kwestie stosowania stanów nadzwyczajnych, spodziewanych zagrożeń, sposobów wykorzystania Policji oraz konieczności rozważenia podziału sił i środków wobec zwiększonej liczby zadań.



**SŁOWA KLUCZOWE:** bezpieczeństwo i porządek publiczny, zewnętrzne zagrożenie państwa, wojna, stany nadzwyczajne, Policja

---

\* dr inż. Zbigniew Skwarek, War Studies University, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0002-9083-4695>  [z.skwarek@akademia.mil.pl](mailto:z.skwarek@akademia.mil.pl)

\* dr Piotr Hac, War Studies University, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0002-4524-0900>  [k.gasiorek@akademia.mil.pl](mailto:k.gasiorek@akademia.mil.pl)

**ABSTRACT:** The Authors referred to the introduction of a methodological issue of ensuring of security and public order in conditions of external threats to the State and during the war. In the text clarified the concept of security and public order as well as sets out the objectives of the research to the extent and acceptable main research problem and specific research problems. Further down the text, on the basis of an analysis of regulations, literature of the subject and drawing in historical experiences, the Authors presented the main issues related to the subject raised, including the use of emergency states, expected threats, the use of the Police and the need to consider the allocation of forces and resources in view of the increased number of tasks.

**KEYWORDS:** Security and public order, external threat to the State, war, emergency states, Police

## WPROWADZENIE

Cywilizacja początków XXI wieku umiejscowiła istotę zagrożeń bezpieczeństwa publicznego w centrum postrzegania zjawisk towarzyszących człowiekowi w jego rozwoju. Rzuciła tym samym swoisty cień na problematykę ogólnie pojętego bezpieczeństwa ludzkości, kondycję człowieka uwikłanego w wielorakość kwestii nie zawsze mu sprzyjających, tym bardziej, że mamy do czynienia z zacieraniem się różnicy w postrzeganiu, nie tylko bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, ale także właściwej oceny stanu funkcjonowania państwa. Towarzyszą temu rozbudowane środki, w wielu wypadkach siły, będące wobec jej ścisłych struktur szeroką oprawą, bez której ona sama nie miałaby racji bytu, nie przyniosłaby pożądanych efektów.

Tradycyjne podejście do zagadnień związanych z problemami bezpieczeństwa kojarzyło je najczęściej z aspektami militarnymi. Zgodnie z tym założeniem bezpieczeństwo państwa w tym bezpieczeństwo i porządek publiczny mogło być skutecznie gwarantowane wyłącznie posiadaniem przewagi militarnej nad przeciwnikiem, przy czym zmiany w układzie sił prowadzić miały nieuchronnie do wojen. Analiza zagadnienia bezpieczeństwa zdominowana była przez dziesięciolecia teorią K. Clausewitza, wedle której wojna traktowana była jako przedłużenie polityki przy użyciu siły wojskowej. Takie rozumowanie umożliwiało stosowanie *ius ad bellum*, a wojna tożsama była z legalnym sposobem rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych<sup>1</sup>. Wśród mnogości pytań (np. Czym jest bezpieczeństwo i porządek publiczny? Co to znaczy być bezpiecznym?) oraz odniesień, typologii

---

<sup>1</sup> *Belli eventus dubius est*, pisał w 1928 r. B. Winiarski, wymieniając elementy tworzące bezpieczeństwo państwa. „Moc wewnętrzna” i dobra polityka zagraniczna, to jedno, lecz przewaga sił ma moc decydującą”, B. Winiarski, *Bezpieczeństwo, arbitraż, rozbrojenie*, Warszawa, 1928, s. 1.

i klasyfikacji najbardziej narzucającym się jest postrzeganie bezpieczeństwa w relacji do niebezpieczeństwa (zagrożenia).

Takie podejście, eksponowane w literaturze przedmiotu jako definiowanie pojęcia bezpieczeństwa w ujęciu negatywnym, sprowadzić można do lapidarnego stwierdzenia: gdy nie ma zagrożeń - jest bezpiecznie. Współczesne definicje leksykalne również często określają bezpieczeństwo jako stan pewności, spokoju, zabezpieczenia<sup>2</sup> oraz jego poczucia i wskazują, że oznacza ono brak zagrożenia oraz ochronę przed niebezpieczeństwami.

W związku z tym należało się zastanowić jak w literaturze przedmiotu definiuje się bezpieczeństwo i porządek publiczny i w tym kontekście wyodrębnić to bezpieczeństwo, rozumiane jako poczucie bezpieczeństwa (lub jego brak) przez obywatela oraz jego zapewnienie w przypadku zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny.

Bezpieczeństwo, chociaż rozmaicie określane i rozumiane jest zawsze umieszczane na czołowym miejscu wśród listy wartości pożądaných i chronionych tak przez jednostki, jak i podmioty zbiorowe. Kwestia uzyskania i utrzymania optymalnego w danych warunkach stanu bezpieczeństwa stanowi w związku z tym jeden z zasadniczych celów ludzkiego działania. Wiadomo jednocześnie, że bezpieczeństwo absolutne i powszechne może mieć tylko charakter ideału wyobrażanego i pożądanego, lecz w praktyce jest nieosiągalne. Wynika to ze złożoności mechanizmów społecznych i przyrodniczych, która powoduje, iż mimo bogatych doświadczeń, poznania i opanowania wielu metod zwalczania zagrożeń godzących w bezpieczne bytowanie rodzaju ludzkiego musimy uznać fakt, iż nieustannie towarzyszą nam one nie tylko jako pewien negatywny potencjał zgromadzony w otaczającym świecie, ale także jako konkretne mające różne formy zjawiska i zdarzenia.

Okres burzliwych przemian zachodzących w środowisku cywilnym i wojskowym, powstanie nowych służb zarówno cywilnych, jak i wojskowych wymuszonych sytuacją polityczną w Polsce i na świecie, oraz pojawienie się nowych zagrożeń spowodowało, że problematyka zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego obok problematyki bezpieczeństwa ogólnego, stała się przedmiotem licznych rozważań i analiz.

Bezpieczeństwo obywateli jest problemem szczególnym. W sytuacji wzrostu poczucia zagrożenia, a tym bardziej w przypadku zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny musi być rozpatrywane jako problem społeczny. Jako kwestia społeczna mieścić się będzie w wiązce problemów związanych

---

<sup>2</sup> R. Zięba, *Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. naukowa D. B. Bobrów, E. Haliżak, R. Zięba, Uniwersytet Warszawski, Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 3.

z działaniami dywersyjnymi, sabotażem, terroryzmem, przestępczością, patologią, zakłóceniami porządku publicznego wywołane niepokojami społecznymi (np. kryzysem ekonomicznym, brakiem pracy itp.) i dewiacją, gdzie brak poczucia bezpieczeństwa jest pochodną permanentnego lęku społecznego. Zapotrzebowanie na bezpieczeństwo i porządek publiczny rośnie w sytuacjach trudnych nagłaśnianych przez media jako wydarzenia mogące wpłynąć na funkcjonowanie państwa.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny wchodzi w skład bezpieczeństwa państwa. Dlatego też jego zachowanie jest warunkiem bezpieczeństwa państwa. Według E. Zielińskiego<sup>3</sup>, działania państwa w tym zakresie powinny polegać na zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochronie mienia i zdrowia obywateli oraz zabezpieczeniu występującego systemu własności.

Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego wyraża się w działaniach zmierzających do utrzymania spokoju i normalności zachowań w stosunkach międzyludzkich. W tym celu państwo posiada właściwe instytucje policyjne, straże granicznej i straże pożarnej oraz inne służby ochrony państwa (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wojskowe Służby Wywiadu i Kontrwywiadu, Żandarmerię Wojskową, straże miejskie itp.), które wyposażone są w niezbędne środki prawne. Z drugiej strony, dla zapewnienia swobód obywatelskich państwo określa normy zachowań ludzi i środki ochrony praw obywateli. Oprócz wymienionych organów w działania zapewniające utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego zaangażowane są również organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, sądy i prokuratura. Sprawy te są kwestią ważną nie tylko dla władzy państwa, ale i ogółu ludności kraju.

Trudność w jednoznacznym zdefiniowaniu terminu „bezpieczeństwo publiczne” jest pochodną jego rozległości. Wystarczy wyliczyć w przybliżeniu dziedziny nauk zajmujące się nim, a są to: prawo, socjologia, medycyna, historia, politologia, ekonomia, itp. W obecnej dobie dochodzą do tego dziedziny nauk technicznych, zwłaszcza z zakresu informacji.

Bezpieczeństwo publiczne jest pojęciem stosunkowo szerokim i trudnym do jednoznacznego zdefiniowania. Przyczyną tego jest m.in. dynamika życia społecznego. Pojawiają się nowe niebezpieczeństwa, zmienia się prawo, moralność, etyka, itp., a wszystkie te elementy wpływają na kształtowanie bezpieczeństwa publicznego. Dlatego też ewoluują koncepcje pojmowania i zapewniania bezpieczeństwa dostosowując się do realnie występujących zagrożeń w życiu społecznym.

---

<sup>3</sup> E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Wyd. Hipsa, Warszawa 1999, s. 140.

Słownik języka polskiego bezpieczeństwo publiczne definiuje, po pierwsze jako: „stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym”, po drugie jako: „instytucja powołana do egzekwowania norm prawnych z zakresu bezpieczeństwa publicznego”<sup>4</sup>.

Edward Ura mianem bezpieczeństwa publicznego określa „stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nie oznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie byłyby jego źródła”<sup>5</sup>. Ura uważa, że ochrona bezpieczeństwa publicznego należy do państwa, które określa granice bezpieczeństwa i wypowiada się co jest niezgodne z bezpieczeństwem i co zakłóca lub może utrudniać normalne funkcjonowanie państwa.

Ciekawe podejście pod kątem prawa karnego i przepisów prawa administracyjnego prezentuje Władysław Czapliński, według niego gwarantem bezpieczeństwa publicznego jest oznaczenie środków lub działalności mającej na celu zapobieganie czynom ukierunkowanym przeciwko bezpieczeństwu, a także czynom złej woli ludzkiej<sup>6</sup>, a porządek publiczny zdefiniował „jako stan zewnętrzny, w którym obywatele postępują według określonych zasad, nakazów oraz form, których nieprzestrzeganie skutkowałoby narażeniem ich na zagrożenie ze strony osób nie mających na celu podporządkowania się zasadom, formom oraz nakazom”<sup>7</sup>.

Władysław Kawka bezpieczeństwo publiczne określił jako stan, który jest stanem dodatkowym, jaki zachodzi w danej organizacji społecznej, gdzie zachowanie zapobiega zachodzeniu szkód, odnosząc się do całości, jak również do pojedynczych jednostek<sup>8</sup>, natomiast ochronę porządku publicznego uważa jako utrzymanie stanu, wymaganego poprzez ścisłe przepisy prawne, gdzie zadania Policji ukierunkowane są na ocenę sytuacji faktycznie zaistniałej z sytuacją przewidzianą w normie prawnej, a także poprzez powszechne poglądy społeczne, gdzie Policja za cel ma wykrycie opinii publicznej odnośnie danego zjawiska, swobodnego działania natury oraz zachowania człowieka<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> *Bezpieczeństwo* [w:] *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wyd. Wilga, Warszawa 1996, s. 51.

<sup>5</sup> E. Ura, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1974, s. 76.

<sup>6</sup> W. Czapliński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – próba konstrukcji teoretycznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 19, s. 678 [w:] J. Józwiak, *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego – zarys problematyki*, Zeszyty naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie 2(14)/2016, s. 175.

<sup>7</sup> Tamże, s. 175.

<sup>8</sup> A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Wyd. Difin, Warszawa 2013, s. 14.

<sup>9</sup> Tamże, s. 14.

Inne poglądy dotyczące spraw ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego prezentuje Jerzy Zaborowski. Zdefiniował on bezpieczeństwo publiczne jako „stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażenia na szkody – wywołane zachowaniem ludzi, działaniem sił natury, techniki itp. – normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa”<sup>10</sup>.

Bezpieczeństwo publiczne rozumiane jest na wiele sposobów, inne kryteria (zagrożenia) brane są pod uwagę – stąd mnogość definicji, z których przytoczono zaledwie kilka. Wspólną ich płaszczyzną jest wizja bezpieczeństwa publicznego jako stanu idealnego (pożądanego), w którym państwo i społeczeństwo mogą swobodnie (z zachowaniem norm prawnych) rozwijać się i egzystować. Z racji umowy społecznej dbałość o nie przynależy państwu, które przez obowiązujący system prawny i jego stosowanie powinno skutecznie chronić obywatela a zwłaszcza jego życie, zdrowie i mienie z jednoczesnym oczekiwaniem nieingerencji w jego wolności i prawa. Wyważenie tych oczekiwań i ich realizacja jest niezwykle trudnym zadaniem, gdy „(...) nasilają się oczekiwania zmierzające do ograniczenia roli przeciążonego państwa i przekazania zadań szybszym, skuteczniejszym i tańszym podmiotom prywatnym, co wywołuje nowe napięcia między monopolem stosowania przymusu, a prywatyzacją jako formą subsydiarności państwa”<sup>11</sup>.

Trudne wyzwanie spoczywa również na samorządzie terytorialnym w zadaniach, których istotą jest troska o bezpieczeństwo lokalnych społeczności. Z jednej strony pozostają podmiotem - organizatorem współtworzącym jako agenda państwa wraz z innymi podmiotami system bezpieczeństwa publicznego w lokalnej społeczności - w sieci pionowej, z drugiej zarządzający tymi podmiotami i służbami są częścią sieci poziomej obywateli, będąc jednocześnie odbiorcami tych przedsięwzięć.

Bezpieczeństwo „(...) może być zapewnione prewencyjnie (zanim dojdzie do naruszenia dobra), w momencie naruszenia określonego dobra albo później poprzez przywrócenie jego integralności, zagwarantowanie, że nie zostanie ono naruszone ponownie, oraz naprawienie szkody”<sup>12</sup>. Wymaga jednak zaangażowania w jego budowę nie tylko lokalnych społeczności, które w poczuciu odpowiedzialności za miejsce swojego bytowania oraz w interesie własnego poczucia bezpieczeństwa

---

<sup>10</sup> J. Zaborowski, *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny, niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych*, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych”, Warszawa 1985, nr 41, s. 3-7.

<sup>11</sup> K. Gąsiorek, Z. Skwarek, *Siły Zbrojne w przeciwdziałaniu i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego*. I Etap badań, AON Warszawa 2009 r., s. 9.

<sup>12</sup> J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Wyd. Polpress, Kraków 2005, s. 8.

powinny do tych przedsięwzięć przystępować poprzez udział w programach i kooperację na rzecz bezpieczeństwa z wykorzystaniem dostępnych narzędzi prawnych, ale także sił i środków zarówno służb, straży i inspekcji odpowiednio wyposażonych i wyszkolonych. Z tej perspektywy ważne jest, aby „(...) instrumentalnie traktowane prawo (...) rozumieć jako narzędzie do realizacji wartości, jakie są w społeczeństwie najwyżej cenione i urzeczywistniane przez państwo, a nie jako instrument do osiągnięcia doraźnych, partykularnych celów grupy rządzącej”<sup>13</sup>.

W takiej interpretacji delegowanie zadań związanych z organizacją bezpieczeństwa publicznego na inne organizacje daje możliwość na poziomie samorządów terytorialnych taką ich organizację, jaka tego jest rzeczywista potrzeba. Nie można pominąć tutaj stwierdzenia, że „(...) rozwój polityki prawa jest uwarunkowany rozwojem wiedzy o związkach między normami, zachowaniem się adresatów norm i ich skutkami społecznymi oraz umiejętnością wykorzystania tej wiedzy przez ustawodawcę”<sup>14</sup>. Wymaga również wiedzy o funkcjonowaniu społeczeństwa, umiejętności odczytywania i wykorzystania jego zasobów oraz mechanizmów rządzących zmianą społeczną mającą przełożenie nie tylko na zachowania jednostek i grup społecznych, ale również na funkcjonowanie instytucji w nowej rzeczywistości społecznej.

Na problem bezpieczeństwa i porządku publicznego zwraca się uwagę w Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r. w pkt. 87, stwierdzając, iż „podstawą utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego na właściwym poziomie jest skuteczne zapobieganie ich naruszeniom, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń godzących w życie, zdrowie i mienie obywateli, jak również interesy państwa. zadania realizowane w tym zakresie dotyczą różnego rodzaju czynów zabronionych, w tym zarówno przestępczości pospolitej, jak i zorganizowanej o charakterze ekonomicznym, narkotykowym i kryminalnym. przedmiotowe działania pozostaną ukierunkowane na zwiększenie efektywności w zakresie przeciwdziałania i wykrywania przestępstw i wykroczeń, nieuchronności karania ich sprawców, odzyskiwania utraconego mienia oraz minimalizowania strat budżetu państwa. istotną rolę odgrywać będzie również koordynacja działań i współpraca z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym z właściwymi organami administracji publicznej oraz wewnętrznymi służbami ochrony, a także partnerami zagranicznymi i międzynarodowymi. Najważniejszą służbą realizującą zadania z tego zakresu jest Policja, właściwa w zakresie ochrony życia i zdrowia oraz mienia przed bezprawnymi zamachami

---

<sup>13</sup> T. Stawecki, *Instrumentalne traktowanie prawa - różne perspektywy* [w:] *Prawo i ład społeczny, księga jubileuszowa dedykowana profesor Annie Turskiej*. Warszawa 2000, s. 39.

<sup>14</sup> K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, PWN, Warszawa 1969, s. 201.

naruszającymi te dobra” oraz nowelizowane ustawy i rozporządzenia. Tymczasem brak jest w literaturze krajowej prac analizujących problematykę zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.

## **CELE BADAŃ**

Prowadząc badania nad aspektami zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny, autorzy przyjęli, iż **celem głównym badań** będzie: **Charakterystyka warunków i koncepcji systemu organizacyjnego i działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.**

Jako **cele szczegółowe** przyjęto:

1. Określenie aktualnego stanu wiedzy dotyczącego bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.
2. Charakterystyka zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego w szczególnych sytuacjach.
3. Określenie prawno-instytucjonalnych możliwości przeciwdziałania zakłóceniom bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.
4. Opracowanie koncepcji systemu (organizacyjno-prawnego) zapewniającego przeciwdziałanie zakłóceniom bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny

## **PROBLEMY BADAWCZE**

Dla tak określonego celu głównego sformułowano **główny problem badawczy**: **Jakie są warunki organizacyjne i koncepcja działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?**

Tak sformułowany i przyjęty w procesie badawczym problem główny wymusił konieczność rozwiązania następujących **problemów szczegółowych**:

1. Jaki jest stan teorii i doktryny o zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?



2. Jakie formy i rodzaje oddziaływania (zagrożenia) mogą wpływać na zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?
3. Jakie są prawno-instytucjonalne możliwości przeciwdziałania zakłóceniom bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?
4. Jaką koncepcję systemu organizacyjno-prawnego przyjąć, aby zapewnić sprawne jego funkcjonowanie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny?

## HIPOTEZY

### Główna hipoteza robocza

Autorzy przyjęli, iż zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia i w czasie wojny, możliwe będzie po ustaleniu przyszłych uwarunkowań funkcjonowania państwa, jego władz publicznych, administracji, gospodarki narodowej, organizacji społecznych i obywateli w tych warunkach.

W związku z powyższym przyjęto **hipotezę roboczą**: *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny jest jednym z najważniejszych zadań państwa, które jest precyzyjnie uregulowane w czasie pokoju. W tym kontekście istnieje luka związana z funkcjonowaniem systemu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w stanach funkcjonowania państwa innych niż pokój. Stąd konieczność pogłębienia teorii problemu w tym zakresie. Przypuszczamy, że zagrożenia spowodowane wrogimi działaniami, zarówno poniżej progu wojny, hybrydowymi i asymetrycznymi oraz w cyberprzestrzeni, a także zagrożenia wewnętrzne mogą negatywnie wpływać na bezpieczeństwo i porządek publiczny w państwie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Zważywszy na to, że funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny będzie wymagało określenia prawno-instytucjonalnych możliwości przeciwdziałania zakłóceniom bezpieczeństwa i porządku publicznego, należało przyjąć, że właściwie zorganizowany system zapewni to na odpowiednim poziomie.*

## Szczegółowe hipotezy robocze

Rozwiązanie szczegółowych problemów badawczych, w konsekwencji głównego problemu badawczego oraz osiągnięcie celu badań, nastąpi w drodze weryfikacji szczegółowych hipotez roboczych:

Hipoteza 1, w odniesieniu do problemu szczegółowego nr 1: **Jaki jest stan teorii i doktryny o zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?**

*Podkreślić należy, że w teorii oraz dokumentach doktrynalnych istnieje luka związana z funkcjonowaniem systemu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w stanach funkcjonowania państwa innych niż pokój, a tym samym brak jest klarowności rozwiązań w tym zakresie. Zatem przypuszczać należy, że właściwe określenie w dokumentach doktrynalnych możliwości funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za zapobieganie naruszeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego lub przywracających ten porządek w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny powinno zapewnić właściwe ich funkcjonowanie w następstwie wystąpienia tego zagrożenia.*

Hipoteza 2, w odniesieniu do problemu: **Jakie formy i rodzaje oddziaływania (zagrożenia) mogą wpływać na zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?**

*Zauważyć można, że w ostatnich latach zmieniło się postrzeganie zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego. W związku z powyższym, przypuszczać należy, iż zagrożenia spowodowane wrogimi działaniami, zarówno poniżej progu wojny, hybrydowymi i asymetrycznymi oraz w cyberprzestrzeni, a także zagrożenia wewnętrzne mogą negatywnie wpływać na bezpieczeństwo i porządek publiczny, a tym samym negatywnie oddziaływać na społeczeństwo i działania władz publicznych, a właściwe określenie tych zagrożeń umożliwi prowadzenia działań dostosowanych do stopnia wystąpienia i oczekiwanych efektów przeciwdziałania tym zagrożeniom.*

Hipoteza 3, w odniesieniu do problemu: **Jakie są prawno-instytucjonalne możliwości przeciwdziałania zakłóceniom bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?**

*Wskazać należy, że na chwilę obecną obowiązujące akty normatywne nie określają szczegółowych zadań jakie powinny być realizowane w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie*

*wojny. Zadania te w związku z tym będą wynikać z ogólnych możliwości legalnego działania podmiotów odpowiedzialnych za wykonywanie czynności zapobiegających naruszeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego lub przywracających ten porządek oraz współdziałania z innymi formacjami w tym zakresie. Zatem przypuszczać należy, że właściwe określenie zadań dla podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny umożliwi ich właściwe funkcjonowanie w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.*

Hipoteza 4, w odniesieniu do problemu: **Jaką koncepcję systemu organizacyjno-prawnego przyjąć, aby zapewnić sprawne jego funkcjonowanie w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny?**

*Rozpatrując złożoną problematykę systemu organizacyjno – prawnego należy zauważyć, że jest on na tyle specyficzny, gdyż w jego tworzeniu szczególną rolę odgrywają wyspecjalizowane podmioty odpowiedzialne za wiele rodzajów czynności wykonywanych w ramach zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W związku z powyższym, przypuszczać należy, iż bezpieczeństwo i porządek publiczny w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny powinno być zapewniane przez właściwie zorganizowany system, który należy wdrożyć w następstwie wystąpienia tego zagrożenia.*

W celu rozwiązania postawionych problemów i osiągnięcia celu badań autorzy zastosują następujące **metody badawcze**:

- analizę, ze względu na złożoność problematyki dotyczącej zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny. Metoda analizy, która zostanie wykorzystana do krytycznej analizy literatury przedmiotu (szczególnie dokumentów normatywnych) traktującej o prawnych aspektach dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego.
- syntezy, gdyż problemy rozwiązywane będą przez dedukcję, ta zaś wymagać będzie zarówno analizy, jak i syntezy, szczególnie podczas redukcji i porównania uzyskanych wyników badawczych ze stanem istniejącym w rzeczywistości;
- wnioskowania indukcyjnego z wykorzystaniem kanonów Milla, szczególnie kanonów jedynej różnicy i zmian towarzyszących;
- abstrahowania, w szczególności metodą wyłączenia cech, która pozwoliła skupić uwagę jedynie na interesujących nas właściwościach przedmiotu badań.

W badaniach zastosowany będzie klasyczny i powszechnie stosowany w naukach empirycznych, w tym w naukach o bezpieczeństwie, indukcyjno-hipotetyczno-dedukcyjno-redukcyjny układ czynności procesu badawczego.

Przechodząc do praktycznych rozważań nad aspektami zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny należy mieć świadomość zależności pomiędzy sposobami postępowania władz publicznych w tej materii od wielu różnych czynników. Okoliczności te będą związane zarówno z samym podłożem (przesłankami) zaistniałej sytuacji kryzysowej, rodzajem i stopniem nasilenia występującego lub realnie możliwego do wystąpienia zagrożenia oraz przyjętej przez decydentów strategii i taktyki reagowania na te niebezpieczeństwa. Wbrew pozorom, również ten ostatni element może stanowić pewną niewiadomą, gdyż oddziaływać na niego będą czynniki o charakterze politycznym, w tym zarówno związane z sytuacją wewnętrzną kraju, jak i wynikające z oczekiwań międzynarodowych.

Bazując na znajdującej się w obowiązujących regulacjach prawnych definicji „zewnętrznego zagrożenia państwa”<sup>15</sup>, trzeba założyć, że może ono przyjąć postać różnorodnych, przenikających się i zarazem trudno przewidywalnych działań zewnętrznych w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej podmiotów, których celem będzie obniżanie wizerunku Polski jako kraju stabilnego i pozbawionego poważniejszych problemów wewnętrznych<sup>16</sup>.

Jako przykładowe wrogie przedsięwzięcia można tu podać: podważanie skuteczności postępowania polskich władz na określonym terytorium lub w określonych sprawach, inspirowanie lub przeprowadzanie ataków o charakterze terrorystycznym, sabotażowym lub w cyberprzestrzeni, wzmacnianie ewentualnych niepokojów społecznych, bądź ruchów separatystycznych, naruszanie granicy państwowej przez grupy dywersyjne, blokadę morską czy wreszcie – prowadzenie działań hybrydowych, łączących w sobie aktywność niemilitarną z zagrożeniem agresją zbrojną i w ostateczności zmierzających do trwałego zajęcia części terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez obce państwo<sup>17</sup>. Każde z wymienionych powyżej zagrożeń może być jednym z elementów

---

<sup>15</sup> Art. 2 ust. 1a ustawy z dnia 29 VIII 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, (tj. Dz.U. z 2017 poz. 1932) (dalej: ustawa o stanie wojennym).

<sup>16</sup> O zagrożeniach niemilitarnych ze strony podmiotów zewnętrznych wspomina *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, pkt 36.

<sup>17</sup> O tego typu działaniach szerzej w: *Wojna hybrydowa na Ukrainie. Wnioski i rekomendacje dla Europy i świata*, red. nauk. B. Pacek, J.A. Grochocka, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach Filia w Piotrkowie Trybunalskim, Piotrków Trybunalski 2017; R. Reczkowski, *Operacja krymska – rosyjska koncepcja wojny hybrydowej*, „Wojny i konflikty zbrojne po 1945 roku”, zbiór studiów red. M. Giętkowski i Ł. Nadolski, t. I, Muzeum Wojsk Lądowych, Bydgoszcz 2015, s. 261–263; D. Niedzielski, *Zagrożenia hybrydowe. Podstawowe informacje i zdolności Sił Zbrojnych RP*, „Kwartalnik Bellona” 2016, nr 2.

przedsięwzięć zmierzających do dokonania zbrojnej napaści na Polskę a wszystkie z wyszczególnionych niebezpieczeństw będą miały poważny wpływ na poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego w naszym kraju.

Wydaje się, że w przypadku zewnętrznego zagrożenia państwa oraz w czasie wojny, priorytetowym celem władz Rzeczypospolitej Polskiej będzie zapewnienie maksymalnego wysiłku struktur państwa w celu wsparcia przeciwstawienia się poważnym zagrożeniom oraz zmniejszenie ryzyka wystąpienia czynników, które ten wysiłek mogłyby ograniczyć. W tym kontekście, utrzymanie pożądanego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego będzie wiązać się z powyższymi zadaniami a nie będzie celem samym w sobie. Działania te można prowadzić przy wykorzystaniu stanów nadzwyczajnych (przede wszystkim stanu wojennego, ale i stanu wyjątkowego), bądź też bez stosowania regulacji nadzwyczajnych. Warto przy tym pamiętać, że w naszej historii zdarzały się już sytuacje, w których polityczne oddziaływanie innych państw miało istotny wpływ na podejmowanie przez władze polskie decyzji o wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych i okoliczności takich w przyszłości nie można wykluczyć<sup>18</sup>.

Wdrożenie któregośkolwiek ze stanów nadzwyczajnych wymaga wystąpienia szczególnych zagrożeń oraz przyjęcia założenia, że dla przeciwstawienia się im zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające<sup>19</sup>. Wobec zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej takie przesłanki zostałyby wypełnione w sposób oczywisty, jednak przy zewnętrznym zagrożeniu państwa mogą wystąpić trudności w ścisłym określeniu granicy ewentualnej możliwości zastosowania specjalnych regulacji. Należy pamiętać, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest uprawnieniem kompetentnych organów a nie ich obowiązkiem i nie powinno się zakładać, że rozwiązania te będą szablonowo wykorzystywane. Można jednak wyróżnić kilka modeli wdrożenia stanów nadzwyczajnych w sytuacji zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny:

- stan wojenny na całym terytorium państwa,

---

<sup>18</sup> Mowa tu oczywiście o sytuacji z ostatnich dni sierpnia 1939 roku, kiedy to przy ewidentnym zewnętrznym zagrożeniu państwa polskiego przez III Rzeszę, władze nie zdecydowały się na wprowadzenie w kraju lub na jego części stanu wyjątkowego lub wojennego – pomimo prowadzenia przez agresywnego sąsiada działań, które dzisiaj określilibyśmy jako hybrydowe. Podejście takie było efektem nacisków ze strony Wielkiej Brytanii i Francji, które nie chciały zaostrzenia sytuacji międzynarodowej. Podobne oczekiwania państwa te kierowały do władz Czechosłowacji wiosną i latem 1938 roku, w związku z zastosowaniem przez praskich polityków stanu wyjątkowego i przeprowadzeniem częściowej mobilizacji. Oddziaływanie na Polskę skutkowało tym, że mobilizację powszechną ogłoszono przed wprowadzeniem regulacji nadzwyczajnych a stan wojenny i stan wyjątkowy wdrażano już w obliczu napaści zbrojnej, dopiero 1 września 1939 roku. Szerzej o tych wydarzeniach w: P.M. Majewski, *Kiedy wybuchnie wojna? 1938. Studium kryzysu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2019, s. 160–166 i 320–323; T. Jurga, *Obrona Polski 1939*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1990, s. 225–232.

<sup>19</sup> Art. 228 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

- stan wojenny na części terytorium państwa,
- stan wojenny na części terytorium państwa i stan wyjątkowy na pozostałej części państwa,
- stan wojenny na części terytorium państwa, stan wyjątkowy na innej części terytorium państwa, niektóre obszary bez regulacji nadzwyczajnych,
- stan wyjątkowy na całym lub na części terytorium kraju (tylko wobec zewnętrznego zagrożenia państwa)<sup>20</sup>.

W związku z powyższym założeniem, należy rozważyć jaki wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego będzie miało stosowanie stanów nadzwyczajnych i jakie będzie miało to znaczenie dla formacji dbających o akceptowalny poziom tego bezpieczeństwa w poszczególnych strefach: objętej stanem wojennym, objętej stanem wyjątkowym, nie objętej żadnym stanem nadzwyczajnym. Wprawdzie każda z aktualnie obowiązujących ustaw o regulacjach nadzwyczajnych zawiera w sobie klauzulę o działaniu organów władzy publicznej w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, to jednak różnią się on możliwymi do zastosowania ograniczeniami wolności i praw człowieka i obywatela, jak również częściowo zwiększonymi kompetencjami niektórych organów i formacji<sup>21</sup>. Dodatkowo w czasie stanu wojennego Rada Ministrów może przekazać organom wojskowym określone kompetencje organów władzy publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych, co faktycznie dodawałoby – do wcześniej wymienionych – odrębny i specyficzny obszar podejmowania przedsięwzięć dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>22</sup>.

W poszczególnych ustawach o stanach nadzwyczajnych wyodrębniono łącznie pięćdziesiąt sześć rodzajów ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, przy czym jednaście z nich jest wspólne dla wszystkich trzech stanów nadzwyczajnych. Niektóre z obostrzeń mogą mieć istotne znaczenie dla przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, przykładowo: możliwość odosobnienia osób w stanie wyjątkowym, kontrola treści korespondencji telekomunikacyjnej w stanie wojennym i w stanie wyjątkowym, czy też nakaz lub zakaz przebywania lub opuszczania

---

<sup>20</sup> Przy zastosowaniu stanu wyjątkowego w ramach przesłanki szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego.

<sup>21</sup> Por. art. 9 ustawy o stanie wojennym; art. 8 ustawy z dnia 21 VI 2002 r. *o stanie wyjątkowym*, (tj. Dz.U. z 2017r., poz. 1928); art. 7 ustawy z dnia 18 IV 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*, (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897). Istnieje wiele prac poświęconych problematyce stanów nadzwyczajnych, z ostatnich pozycji można polecić: E. Kurzępa, *Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym*, Poltext, Warszawa 2017; M. Radajewski, *Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 6; M. Brzeziński, *Odrębność stanu wojennego od pozostałych stanów nadzwyczajnych*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 49.

<sup>22</sup> At. 11 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o stanie wojennym.

w ustalonym czasie oznaczonych miejsc, obiektów i obszarów (tzw. godzina policyjna) – we wszystkich trzech stanach nadzwyczajnych<sup>23</sup>. Z tego powodu kwestia stosowania tych specjalnych regulacji oraz podejmowanie decyzji odnośnie możliwych do wykorzystania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela może oddziaływać na skuteczność procesu utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Wspomniane restrykcje stanów nadzwyczajnych z pewnością związane będą z realnie występującymi zagrożeniami, a te z kolei w sytuacji zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny mogą przybrać różną formę. Niebezpieczeństwa te częściowo będą efektem przedsięwzięć podejmowanych przez zewnątrz wobec Rzeczypospolitej Polskiej podmiot, a w części będą wynikać z pogorszenia się sytuacji ludności cywilnej na tle ekonomicznym i w zakresie poczucia bezpieczeństwa. Wobec tego – oprócz działań stricte militarnych – należy spodziewać się wówczas: ataków na obiekty infrastruktury krytycznej, zamachów terrorystycznych, cyberataków, samorządnej ewakuacji mieszkańców rejonów zagrożonych, wzrostu przestępczości pospolitej (zabójstw, rozbojów, kradzieży, zgwałceń, pobić, wymuszeń), niekontrolowanego organizowania się grup zbrojnej samoobrony, ataków na obcokrajowców lub przedstawicieli mniejszości narodowych, trudności w dostawach artykułów spożywczych, przerwach w dostępie do mediów istotnych dla ludności, braków środków płatniczych, strajków (blokad dróg), protestów społecznych, nielegalnych zgromadzeń przeciwników zaangażowania militarnego i ich starć z oponentami. Wszystkie te wyzwania będą wymagały podjęcia stosownych działań przez wyspecjalizowane formacje (służby) bezpieczeństwa publicznego, które będą musiały dostosować znany z czasu pokoju podział sił i środków do nowych zadań. Trzeba wprawdzie założyć, że niektóre z dotychczas wykonywanych czynności (np. zabezpieczanie imprez masowych) nie będą występowały, co da możliwość przesunięcia funkcjonariuszy do innych prac, wydaje się jednak, że ogólna skala przedsięwzięć tych formacji wzrośnie, co z kolei wymusi konieczność przeznaczenia (a przede wszystkim „znalezienia”) dodatkowych sił do realizacji pojawiających się obowiązków. Nie można także wykluczyć, że przy prowadzeniu wobec Polski długotrwałych działań hybrydowych, wystąpi zjawisko przemęczenia funkcjonariuszy, i to przy braku możliwości ich wsparcia np. ze strony Sił Zbrojnych (Żandarmerii Wojskowej) – przygotowujących się przecież do odparcia hipotetycznej napaści o charakterze militarnym. Do kwestii wzajemnych zależności niektórych okoliczności istotnych dla bezpieczeństwa

---

<sup>23</sup> Por. Rozdział 4 ustawy o stanie wojennym, rozdział 3 ustawy o stanie wyjątkowym oraz rozdział 3 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

publicznego w przypadku wystąpienia zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny odnosi się tabela nr 1.

### Tabela nr 1

Wzajemne zależności wybranych okoliczności istotnych dla bezpieczeństwa publicznego w czasie zewnętrznego zagrożenia państwa oraz w czasie wojny.

Okoliczność pozwalająca na przesunięcie funkcjonariuszy do innych zadań	Okoliczność wymagająca dodatkowego zaangażowania funkcjonariuszy
Brak konieczności zabezpieczania imprez masowych	Konieczność wsparcia przemieszczania sił wojskowych własnych i sojuszniczych po terenie kraju
Ograniczony ruch ludności cywilnej w przypadku skorzystania z regulacji nadzwyczajnych	Konieczność egzekwowania regulacji nadzwyczajnych (zwiększona liczba patroli)
Zmniejszenie liczby niektórych rodzajów czynów zabronionych (np. wypadków komunikacyjnych, przestępstw gospodarczych)	Zwiększenie liczby różnego rodzaju przestępstw (np. rozbojów, pobić, kradzieży)
Zwiększenie sił formacji dzięki militaryzacji	Konieczność wydzielenia sił do przeprowadzenia militaryzacji (mobilizacji) oraz zapewnienie bezpieczeństwa podczas jej przebiegu

Źródło: opracowanie własne.

Bez wątplenia najważniejszym podmiotem odpowiadającym za bezpieczeństwo i porządek publiczny podczas zewnętrznego zagrożenia Rzeczypospolitej Polskiej i w czasie wojny pozostanie Policja. W przypadku ogłoszenia mobilizacji lub wprowadzenia stanu wyjątkowego formacja ta zapewne zostanie zmilitaryzowana, co podniesie jej stan osobowy i umożliwi wykonywanie zwiększonej liczby czynności patrolowych i ochronnych<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Zob. art. 31a ustawy z dnia 6 IV 1990 r. o Policji, (tj. Dz.U. z 2020 poz. 360 z późn. zm.) w zw. z art. 174 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 XI 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (tj. Dz.U. z 2021 poz. 372).



Policja dalej będzie starała się wypełniać wszystkie dotychczasowe zadania, można jednak założyć, że w jej ramach dokonane zostaną przesunięcia sił i środków do zabezpieczenia skuteczności przedsięwzięć najistotniejszych w danym momencie (np. użycie funkcjonariuszy wykonujących obowiązki z zakresu prewencji kryminalnej, szkolenia lub analizy do zadań patrolowych). Jednocześnie może dojść do rozważania wykorzystania niektórych specjalistycznie wyszkolonych komórek organizacyjnych Policji w działaniach przeciwko uzbrojonomu i zorganizowanemu przeciwnikowi (przykładowo: pododdziałów kontrterrorystycznych lub oddziałów prewencji w przedsięwzięciach przeciwdywersyjnych)<sup>25</sup>, bądź też przy zadaniach wspomagających inne podmioty (np. funkcjonariuszy techniki operacyjnej podczas czynności o charakterze kontrwywiadowczym prowadzonych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego). Do przemyślenia pozostanie ewentualność kontrolowanego zmniejszenia możliwości przyjmowania zgłoszeń o popełnieniu przestępstw, na rzecz zwiększenia aktywności w sferze prewencyjnej. Otwarte będzie także pytanie w jak najwłaściwszy sposób wykorzystać wyspecjalizowane jednostki Policji (np. Centralne Biuro Śledcze Policji), co z pewnością zależne będzie od skali i rodzaju zagrożeń, a przede wszystkim od oceny stanu bezpieczeństwa publicznego i agresywności postępowania przeciwnika<sup>26</sup>.

Przemyślenia na temat zakresu możliwości wykorzystania formacji resortu spraw wewnętrznych podczas konfliktu zbrojnego mają w Polsce pewną tradycję. Z pewnością wpływ na to miały doświadczenia z wojny polsko-bolszewickiej 1920 roku, w której funkcjonariusze Policji Państwowej tworzyli odrębne pododdziały czynnie uczestniczące w walkach z najeźdźcą. Wobec ofensywy sowieckiej na tereny centralnej Polski dokonano nawet wówczas prawnej zmiany organizacji i zadań tej formacji, przewidując wykorzystanie jej „dla celów wojskowych” i faktycznie podporządkowując władzom wojskowym<sup>27</sup>. Przed wybuchem drugiej wojny światowej prowadzono wiele przygotowań dotyczących udziału Policji Państwowej w ramach konfliktu zbrojnego a od roku 1928 formacja ta w przypadku ogłoszenia mobilizacji z mocy prawa stawała się częścią sił zbrojnych i wchodziła w ich skład, jako wojskowy korpus służby bezpieczeństwa<sup>28</sup>. Z powodu wielu czynników, w tym zbyt

---

<sup>25</sup> Odnosił się do tej koncepcji W. Zubrzycki w pracy *Antyterrorystyczne formacje policyjne w przypadku zbrojnej agresji na RP*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2014.

<sup>26</sup> Nawet tak specjalistyczna jednostka jak Centralne Biuro Śledcze Policji składa się z wielu różnego rodzaju komórek organizacyjnych i przynajmniej teoretycznie można sobie wyobrazić wykorzystanie elementów realizacyjnych do działań przeciwdywersyjnych, operacji specjalnych do czynności kontrwywiadowczych a ochrony świadków koronnych do działań ochronnych osób piastujących kluczowe stanowiska w resorcie (państwie). Dywagacje te mogą ulec zmianie w przypadku pełnoskalowej napaści zbrojnej na Polskę.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 6 VIII 1920 r. w sprawie tymczasowych zmian dotyczących organizacji i zadań Policji Państwowej, (Dz.U. nr 75 poz. 511).

<sup>28</sup> Art. 28 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 III 1928 r. o Policji Państwowej, (Dz.U. nr 28 poz. 257). Jak zaznaczono w art. 29, włączenie Policji Państwowej w skład sił zbrojnych nie naruszało obowiązków tej formacji w

późnego wydania przepisów uszczegóławiających kwestię funkcjonowania Policji Państwowej w ramach wojska oraz opóźnionej mobilizacji, a przede wszystkim narastającego po wybuchu wojny chaosu w funkcjonowaniu administracji publicznej, wykorzystanie jednostek policyjnych we wrześniu 1939 roku mogło być z pewnością skuteczniejsze. Należy przy tym nadmienić, że Policja Państwowa przystępowała ostatecznie do wojny będąc obarczona wcześniejszymi wyzwaniami w związku z działaniami dywersyjnymi i sabotażowymi inspirowanymi ze strony III Rzeszy, jak i koniecznością egzekwowania już w trakcie trwania konfliktu zbrojnego obostrzeń związanych z regulacjami nadzwyczajnymi<sup>29</sup>. Po drugiej wojnie światowej, szczególnie w realiach hipotetycznego starcia zbrojnego z zastosowaniem broni masowego rażenia, liczba zadań formacji policyjnych (w Polsce – Milicji Obywatelskiej) w warunkach wojennych wzrastała. Przewidywano tutaj m. in. wykonywanie czynności zabezpieczających urządzenia techniczne, zwalczanie aktów dywersji i tworzenie systemu rozpoznania i powiadamiania przeciwdywersyjnego, regulację ruchu w czasie rozśrodkowania osób z rejonów zagrożonych, organizowanie kordonów zabezpieczających, opanowywanie paniki wśród ludności cywilnej, jak również niesienie pomocy w dziedzinie ratownictwa<sup>30</sup>. Warto mieć świadomość, że liczba obiektów systemów istotnych dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa wciąż rośnie a w warunkach współczesnej wojny hybrydowej olbrzymie znaczenie zyskują urządzenia przekazu informacji.

Należy zauważyć, że przy obecnym stanie prawnym organy Policji, jak i funkcjonariusze tej formacji, nie uzyskują żadnych specjalnych uprawnień w związku z zewnętrznym zagrożeniem państwa i w czasie wojny – poza nielicznymi wynikającymi z wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Dygresja ta dotyczy również możliwości użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, które powinny być stosowane w zgodzie ze wszelkimi wymogami i ograniczeniami<sup>31</sup>. Biorąc pod uwagę, że Siły Zbrojne zyskują w pewnych okolicznościach w czasie pokoju kompetencje

---

zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Dokumenty z lat 1936–1939 dotyczące udziału Policji Państwowej w przygotowaniach wojennych znajdują się w pracy: *Przygotowania obronne państwa 1935–1939. Tom 6/1: Prawo i administracja*, red. A. Wesołowski, Centralne Archiwum Wojskowe, Warszawa 2014, s. 424–436.

<sup>29</sup> *Przygotowania obronne państwa 1935–1939...*, sprawozdania Komendanta Głównego Policji Państwowej gen. bryg. K.J. Zamorskiego oraz szefa sztabu Komendy Głównej Policji Państwowej insp. J. Kozolubskiego, s. 621–653.

<sup>30</sup> R. Socha, *Przygotowania obronne Policji w latach 1919–2019 w 100-lecie powstania formacji*, „Wiedza Obronna” 2020, nr 1, s. 17–18.

<sup>31</sup> Zob. w szczególności: art. 6–7, rozdział 2 i 3 ustawy z dnia 24 V 2013 r. *o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*, tj. Dz.U. z 2019 poz. 2418. Chodzi tu przede wszystkim o konieczność używania ściśle określonych środków (a więc np. bez granatów ręcznych) i w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę, co może rodzić określone trudności przy próbie zaangażowania policjantów choćby do działań przeciwdywersyjnych. Wyjątkiem od tego drugiego wymogu jest tzw. specjalne użycie broni, określone w art. 23 ustawy *o działaniach antyterrorystycznych* (t.j. Dz.U. z 2019 poz. 796 z późn. zm.).

do użycia broni i innego uzbrojenia na zasadach przewidzianych do odparcia napaści zbrojnej, to być może warto zastanowić się nad specjalnymi rozwiązaniami dotyczącymi w czasie wojny Policji – i innych podmiotów bezpieczeństwa publicznego – w tej materii<sup>32</sup>.

Odrębnym od powyższych zagadnień jest kwestia ewentualnego funkcjonowania Policji na obszarze zajętych przez przeciwnika lub jej całkowitej ewakuacji z obszaru zagrożonego tym zajęciem. Problemy te będą wymagały poszerzonej analizy, zwłaszcza przez pryzmat czynników dodatnich i ujemnych każdej z tych decyzji, jak również w kontekście uregulowań prawa międzynarodowego.

Przy wykonywaniu zadań w związku z zewnętrznym zagrożeniem państwa i w czasie wojny Policja będzie wspomagana przez (zapewne także zmilitaryzowane i przekazane do dyspozycji ministra właściwego w sprawach wewnętrznych) inne podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Można tu wspomnieć m. in. o Służbie Celno-Skarbowej, strażach gminnych i miejskich, straży ochrony kolei, Straży Parku czy Inspekcji Transportu Drogowego. Odrębną, lecz przydatną a przede wszystkim liczebną kategorię, stanowią pracownicy ochrony, z których część można by przeznaczyć do wykonywania zadań prewencyjnych. W przypadku wymienionych instytucji także należy dokonać analizy możliwości użycia i wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, gdyż mogą się tutaj pojawić wątpliwości co do rozszerzenia katalogu takich uprawnień<sup>33</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania, można przyjąć, że zagadnienie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w przypadku wystąpienia zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny będzie wiązało się z podjęciem wielu różnych czynności a łączna liczba koniecznych do przeprowadzenia przedsięwzięć będzie większa, niż w czasie pokoju. Stąd kluczową kwestią stanie się zwiększenie liczby funkcjonariuszy (pracowników) kompetentnych podmiotów, które fizycznie te czynności wykonają. Newralgicznym momentem tych działań będzie okres pomiędzy wystąpieniem zewnętrznego zagrożenia a zastosowaniem mobilizacji (militaryzacji), gdyż dopiero wtedy będzie

---

<sup>32</sup> Zob. art. 11c ust. 5 ustawy z dnia 12 X 1990 r. o *Straży Granicznej* (tj. Dz.U. z 2020 poz. 305 z późn. zm.) oraz art. 22 ust. 7 ustawy o *działaniach antyterrorystycznych*.

<sup>33</sup> W art. 5 ustawy o *środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej* wskazano, że uprawniony może użyć lub wykorzystać środki przymusu bezpośredniego, bądź broń palną wyłącznie w zakresie realizacji zadań ustawowych podmiotu, w którym pełni służbę albo w którym jest zatrudniony. Oznacza to, że np. inspektor transportu drogowego może użyć broni palnej tylko w sprawach, które należą do kompetencji ITD a nie przy zwalczaniu przestępstw kryminalnych. Podobnie funkcjonariusz Centralnego Biura Antykorupcyjnego może użyć środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej w przypadku wykonywania działań związanych z bądź co bądź, ściśle określonym zakresem działania tej służby a nie w pogoni za sprawcą rozboju. W tego typu sytuacjach zawsze pozostaje wprawdzie możliwość korzystania ze stanu wyższej konieczności, lecz nie może to być normą. Wydaje się, że kwestia ta w zakresie udziału formacji pozamilitarnych w czasie wojny powinna zostać uregulowana.

mogło nastąpić zwiększenie stanu osobowego najważniejszych formacji. Otwartym pytaniem pozostaną okoliczności, w których będą prowadzone omawiane przedsięwzięcia a niektóre z nich, jak np. stosowanie stanów nadzwyczajnych, będzie miało newralgiczne znaczenie dla skuteczności planowanych działań. Niezależnie od wyszczególnionych w tekście kwestii, należy dokonać analizy stanu prawnego dotyczącego uprawnień przysługujących funkcjonariuszom (pracownikom) określonych podmiotów i zastanowić się nad ewentualnymi regulacjami w tym zakresie.

## BIBLIOGRAFIA

### REFERENCES LIST

#### PIŚMIENNICTWO LITERATURE

- Brzeziński M., Odrębność stanu wojennego od pozostałych stanów nadzwyczajnych, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 49.
- Czapska J., Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa, Kraków 2005.
- Czapliński W., Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – próba konstrukcji teoretycznej, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 19, [w:] J. Józwiak, Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego – zarys problematyki, Zeszyty naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie 2(14)/2016.
- Gąsiorek K., Skwarek Z., Siły Zbrojne w przeciwdziałaniu i likwidacji zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. I Etap badań, AON Warszawa 2009.
- Jurga T., Obrona Polski 1939, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1990.
- Kurzepa E., Stany nadzwyczajne w polskim porządku prawnym, Poltext, Warszawa 2017.
- Majewski P.M., Kiedy wybuchnie wojna? 1938. Studium kryzysu, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2019.
- Misiuk A., Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Misiuk A., Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013.
- Niedzielski D., Zagrożenia hybrydowe. Podstawowe informacje i zdolności Sił Zbrojnych RP, „Kwartalnik Bellona” 2016, nr 2.
- Opalek K., Wróblewski J., Zagadnienia teorii prawa, Warszawa 1969.
- Przygotowania obronne państwa 1935–1939. Tom 6/1: Prawo i administracja, red. A. Wesołowski, Centralne Archiwum Wojskowe, Warszawa 2014.
- Radajewski M., Procedura wprowadzania stanów nadzwyczajnych – wybrane problemy, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 6.
- Reczkowski R., Operacja krymska – rosyjska koncepcja wojny hybrydowej, „Wojny i konflikty zbrojne po 1945 roku”, zbiór studiów red. M. Giętkowski i Ł. Nadolski, t. I, Muzeum Wojsk Lądowych, Bydgoszcz 2015.
- Słownik współczesnego języka polskiego, Wyd. Wilga, Warszawa 1996.

- Socha R., Przygotowania obronne Policji w latach 1919–2019 w 100-lecie powstania formacji, „Wiedza Obronna” 2020, nr 1.
- Stawecki T., Instrumentalne traktowanie prawa - różne perspektywy, [w:] Prawo i ład społeczny, księga jubileuszowa dedykowana profesor Annie Turskiej, Warszawa 2000.
- Ura E., Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, Warszawa 1974.
- Winiarski B., Bezpieczeństwo, arbitraż, rozbrojenie, Warszawa, 1928.
- Wojna hybrydowa na Ukrainie. Wnioski i rekomendacje dla Europy i świata, red. nauk. B. Pacek, J.A. Grochocka, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach Filia w Piotrkowie Trybunalskim, Piotrków Trybunalski 2017.
- Zaborowski J., Administracyjno-prawne ujęcie pojęć bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny, niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych, „Zeszyty Naukowe Akademii Spraw Wewnętrznych”, Warszawa 1985, nr 41.
- Zieliński E., Nauka o państwie i polityce, Wyd. Hipsa, Warszawa 1999.
- Zięba R., Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, [w:] Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, red. naukowa D. B. Bobrów, E. Haliżak, R. Zięba, Uniwersytet Warszawski, Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997.
- Zubrzycki W., Antyterrorystyczne formacje policyjne w przypadku zbrojnej agresji na RP, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2014.

## **ŹRÓDŁA SOURCES**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014.
- Ustawa z dnia 21 XI 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz.U. z 2021 poz. 372.
- Ustawa z dnia 6 IV 1990 r. o Policji, tj. Dz.U. z 2020 poz. 360 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 IV 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, tj. Dz.U. z 2017 poz. 1897.
- Ustawa z dnia 21 VI 2002 r. o stanie wyjątkowym, tj. Dz.U. z 2017 poz. 1928.
- Ustawa z dnia 29 VIII 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Dz.U. z 2017 poz. 1932.
- Ustawa z dnia 24 V 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, tj. Dz.U. z 2019 poz. 2418.
- Ustawa o działaniach antyterrorystycznych, tj. Dz.U. z 2019 poz. 796 z późn. zm.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 III 1928 r. o Policji Państwowej, Dz.U. nr 28 poz. 257.
- Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 6 VIII 1920 r. w sprawie tymczasowych zmian dotyczących organizacji i zadań Policji Państwowej, Dz.U. nr 75 poz. 511.



Copyright (c) 2020 Wojciech Sójka, Krzysztof Gąsiorek



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.