

Bezpieczeństwo kadrowe Policji na przykładzie przesłanek doboru do służby

Piotr Bogdalski

Szczytno 2015

Recenzenci

prof. dr hab. Hubert Królikowski

prof. dr hab. Piotr Majer

prof. dr hab. Tomasz Majewski

Redakcja Wydawcy

Anna Bryczkowska

Małgorzata Bukowska

Justyna Zaryczna

Robert Ocipiński

Adam Rogala

Projekt okładki

Piotr Bogdalski

Agnieszka Kamińska



© Wszelkie prawa zastrzeżone — WSPol Szczytno 2015

ISBN 978-83-7462-462-6

e-ISBN 978-83-7462-463-3

Druk i oprawa:

Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 089 621 51 02, fax 089 621 54 48, e-mail: wwip@wspol.edu.pl

Objętość: 38,17 ark. wyd. (1 ark. wyd. = 40 tys. znaków typograficznych)

Spis treści

Wstęp	7
 Rozdział I	
Bezpieczeństwo kadrowe	
państwowych formacji mundurowych	15
1. Ogólne uwagi o bezpieczeństwie	15
2. Pojęcie i struktura bezpieczeństwa narodowego	33
3. Pojęcie bezpieczeństwa kadrowego państwowych formacji mundurowych. Zagrożenia kadrowe i środki ich neutralizacji.....	41
 Rozdział II	
Zadania i organizacja Policji	
oraz zasób kadrowy policjantów	65
1. Uwagi wprowadzające	65
2. Zadania Policji	72
3. Organizacja Policji	81
4. Zasób kadrowy policjantów	99
4.1. Ogólna charakterystyka zasobu	99
4.2. Fluktuacja kadr	104
 Rozdział III	
Zawód policjant	119
1. Klasyfikacja zawodów	119
2. Funkcjonariusz Policji w strukturze klasyfikacji zawodów	129
2.1. Uwagi wprowadzające	129
2.2. Policjant służby prewencji	132
2.3. Policjant służby kryminalnej	135
2.4. Policjant służby wspomagającej	137
2.5. Specjalności w obrębie policyjnych zawodów	140
2.6. Kadra kierownicza	144
3. Zagrożenia zawodowe	149

Rozdział IV

Dobór do formacji policyjnych II Rzeczypospolitej

oraz Polski Ludowej	159
1. Uwagi wstępne	159
2. Policja Państwowa i inne wybrane formacje policyjne dwudziestolecia międzywojennego	161
2.1. Przesłanki doborowe	161
2.1.1. Milicja Ludowa i policja komunalna	161
2.1.2. Policja Państwowa	164
2.1.3. Policja Województwa Śląskiego	176
2.2. Wymóg apolityczności	177
2.3. Procedura doboru	181
2.4. Polskie formacje policyjne Generalnego Gubernatorstwa — uwagi ogólne	189
3. Milicja Obywatelska — policyjna formacja okresu Polski Ludowej	192
3.1. Uwagi wstępne	192
3.2. Przesłanki doborowe	194
3.3. Procedura doboru	227
4. Ocena retrospektywna	230

Rozdział V

Ewolucja katalogu przesłanek doborowych

w III Rzeczypospolitej	235
1. Uwagi wstępne	235
2. Kształtowanie się obowiązującego katalogu przesłanek	239
2.1. Wprowadzenie	239
2.2. Nieskazitelną postawą moralną	241
2.3. Nieskazitelną postawą patriotyczną	251
2.4. Określone kwalifikacje zawodowe	260
2.5. Niekaralność	266

Rozdział VI

Katalog obowiązujących przesłanek doborowych

w III Rzeczypospolitej	275
1. Polskie obywatelstwo	275
2. Nieposzlakowana opinia	300
3. Niekaralność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe	309
4. Pełnia praw publicznych	322

5. Wykształcenie <i>de minimis</i>	335
6. Zdolność do służby w formacjach uzbrojonych	341
6.1. Uwagi ogólne	341
6.2. Postawa wobec zadań	347
6.3. Sprawność fizyczna	348
6.4. Predyspozycje intelektualne i osobowościowe	353
6.4.1. Uwagi ogólne	353
6.4.2. Zdolności intelektualne	354
6.4.3. Zachowania społeczne	363
6.4.4. Stabilność	386
6.4.5. Postawa w pracy	397
6.5. Stan zdrowia	412
7. Rękojmia zachowania tajemnicy	424

Rozdział VII

Obowiązująca procedura doboru	435
1. Ewolucja postępowania kwalifikacyjnego	435
2. Etapy postępowania kwalifikacyjnego	442
2.1. Uwagi ogólne	442
2.2. Etap wstępny	445
2.3. Sprawdzenia w ewidencjach, rejestrach i kartotekach	452
2.4. Test wiedzy	459
2.5. Test sprawności fizycznej	462
2.6. Test psychologiczny	468
2.7. Rozmowa kwalifikacyjna	473
2.8. Komisja lekarska	477
2.9. Postępowanie sprawdzające	480
3. Skuteczność metod doboru	484
4. Selekcyjność postępowania kwalifikacyjnego	487
5. Ranking kandydatów	489

Rozdział VIII

Przesłanki doborowe — uwagi komparatystyczne	493
1. Uwagi wprowadzające	493
2. Przesłanki rekrutacyjne	
w polskich formacjach ochronnych	494
2.1. Formacje kontrwywiadowcze	494
2.2. Formacje ochrony prawa i porządku publicznego	498
2.3. Formacje ratownicze	508

2.4. Standardy wymogów doborowych do służby w polskich formacjach ochronnych	509
3. Przesłanki doborowe w zagranicznych formacjach policyjnych	518
3.1. Uwagi wprowadzające	518
3.2. Przegląd przesłanek	519
3.3. Europejskie standardy policyjnych przesłanek doborowych	539

Rozdział IX

Dobór do służby w opinii komendantów powiatowych, miejskich i rejonowych Policji

1. Uwagi wprowadzające	545
2. Ranga doboru	550
3. Ocena obowiązującego stanu i proponowane modyfikacje	556
3.1. Uwagi ogólne	556
3.2. Katalog przesłanek doborowych	557
3.3. Etapy postępowania kwalifikacyjnego	559
3.4. Skrócenie, odmowa wszczęcia albo odstąpienie od prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego	564
4. Podsumowanie	566

Zakończenie	567
--------------------------	------------

Bibliografia	577
---------------------------	------------

Wstęp

Ani człowiek jako pojedyncza istota, ani ludzie jako niezorganizowana zbiorowość nie są w stanie samodzielnie przeciwstawiać się grożącym im niebezpieczeństwom. Najdoskonalszą wykształconą dotychczas formą zabezpieczenia ludzkich potrzeb jest państwo. Niezależnie od przypisywanych mu funkcji jego podstawowym zadaniem jest skuteczna ochrona obywateli przed skutkami zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń. Tworzone przez nie w tym celu struktury muszą posiadać zdolność do przeciwdziałania m.in. aktom militarnej przemocy, klęskom żywiołowym, katastrofom, aktom terrorystycznym, działalności ekstremistycznej, zorganizowanej przestępczości czy zbiorowym naruszeniom porządku publicznego. Do najistotniejszych i najbardziej rozpoznawalnych elementów systemu bezpieczeństwa państwa należą formacje mundurowe.

Kształtowanie i utrzymywanie przez państwo pożądanego stanu bezpieczeństwa, szczególnie w tak newralgicznych obszarach, jak obrona jego suwerenności oraz zapewnienie ładu wewnętrznego, wymaga wysokiej efektywności angażowanych sił. Tę zaś powszechnie przypisuje się organizacjom scentralizowanym, hierarchicznym, umundurowanym i uzbrojonym. Wymienione cechy wskazują na szybkość, skuteczność, profesjonalizm i jednolitość działania, a także siłę, która pozwala przeciwstawiać się najpoważniejszym zagrożeniom. Wyjątkowa efektywność organizacyjna formacji mundurowych jest wypadkową wielu czynników. Można do nich zaliczyć środki techniczne, środki finansowe, kulturę organizacji, komunikację wewnętrzną, poziom zaufania społecznego, dostęp do informacji czy kadrę. Jednak to ostatni z wymienionych zasobów wypada uznać za najistotniejszy. Od poziomu wiedzy funkcjonariuszy, ich kwalifikacji, stanu zdrowia, sprawności fizycznej, postaw moralnych, motywacji czy predyspozycji psychicznych zależy zdolność każdej formacji mundurowej do wykorzystania pozostałych posiadanych zasobów oraz realizacji wyznaczonych jej celów.

Doniosłość wspomnianych powyżej kwestii przesądziła o wyborze przedmiotu prezentowanych w niniejszej monografii badań. Uczyniono nim zjawisko zdolności Policji jako formacji mundurowej do realizacji przypisanych jej ustawowo zadań na rzecz ochrony bezpieczeństwa narodowego¹. Jednocześnie za główny cel badań przyjęto przeprowadzenie diagnozy procesu doboru do Policji oraz określenie jego wpływu na efektywność organizacyjną tej formacji². Wobec tego procesowi poznania naukowego zostaną poddane warunki, jakimi państwo ograniczyło dostęp do służby w Policji, oraz przyjęte metody ich weryfikacji. Wyjaśnione zostaną również powody, dla których takie ograniczenia zostały wprowadzone. Ważnym elementem jest także ocena obowiązującego procesu doboru do Policji, w tym wskazanie ewentualnych kierunków jego modyfikacji. Podjęcie tej tematyki stanowi próbę kompleksowego omówienia zagadnienia, które dotychczas w polskiej literaturze było przedmiotem nielicznych opracowań o charakterze cząstkowym i przyczynkarskim. Wiedza odnosząca się do tego obszaru jest rozproszona, w znacznej mierze fragmentaryczna, a w konsekwencji — niepełna. Realizacja powyższego celu wymaga określenia głównego problemu badawczego. Niniejsza praca będzie zatem zmierzała do udzielenia odpowiedzi na pytanie: jakie czynniki i warunki, które występują w obrębie procesu doboru do służby w Policji, mają wpływ na poziom bezpieczeństwa narodowego? Trzeba zaznaczyć, że wyróżniono w niej także liczne szczegółowe problemy badawcze, które zostaną przedstawione przy okazji prezentacji poszczególnych rozdziałów.

¹ Marian Cieślarczyk definiuje przedmiot badań w naukach o bezpieczeństwie jako „fenomen bezpieczeństwa oraz składające się na niego fakty (zdarzenia), procesy i bardziej szczegółowe zjawiska w sferze bezpieczeństwa, w jego różnych wymiarach przedmiotowych i między nimi, rozpatrywane do konkretnych podmiotów, z punktu widzenia których analizujemy bezpieczeństwo, przy uwzględnieniu także wpływu warunków środowiskowych”. Ponadto, zdaniem autora „oczywistym jest, że przedmiotem badań będą także relacje między podmiotem a jego otoczeniem (środowiskiem), charakter tego otoczenia, ale także cechy danego podmiotu” (M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce: Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, 2009, s. 212).

² Za cel badań w naukach o bezpieczeństwie uznaje się wyjaśnienie nieznanych lub mało znanych właściwości, cech, zjawisk, procesów, stanów czy faktów — por. W. Stach, *Metodologia badań bezpieczeństwa*, „Safety and Security” 2012, nr 6, s. 50; B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa: Wydawnictwo Menedżerskie PTM, 2013, s. 116; M. Cieślarczyk, Z. Chojnacki [w:] M. Cieślarczyk (red.), *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 2006, s. 27.

Problem badawczy, który został przyporządkowany pierwszemu rozdziałowi, sprowadza się do rozstrzygnięcia: jakie przesłanki uzasadniają wyróżnienie kadrowego bezpieczeństwa państwowych formacji mundurowych (formacji obronnych i ochronnych państwa) jako dziedziny bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa narodowego) oraz jakie są jego cechy i funkcje? We wstępnej części pierwszego rozdziału zostały przedstawione doktrynalne poglądy dotyczące pojęcia, natury oraz podstawowych klasyfikacji bezpieczeństwa. Jednocześnie szczególną uwagę zwrócono na kwestię systemu bezpieczeństwa państwa, które z punktu widzenia potrzeb tej pracy będzie utożsamiane z bezpieczeństwem narodowym. W tym względzie odwołano się do ustaleń pierwszego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, którego wyniki stały się jednym z fundamentów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku. Powyższe rozważania są punktem odniesienia dla kluczowej części pierwszego rozdziału, w której prezentowane są argumenty przemawiające za potrzebą wyodrębnienia bezpieczeństwa kadrowego państwowych formacji mundurowych. Będzie ono rozumiane jako stan i proces obejmujący różnorodne działania (środki) zmierzające do neutralizacji zagrożeń zewnętrznej i wewnętrznej natury, które oddziałując na zasoby kadrowe formacji obronnych i ochronnych państwa, mogą prowadzić do obniżenia albo utraty zdolności do realizacji przypisanych im ustawowych zadań. Omawiany rozdział nie tylko definiuje nowy rodzaj bezpieczeństwa i wskazuje jego miejsce w strukturze systemu bezpieczeństwa narodowego, lecz także identyfikuje zagrożenia kadrowe oraz środki zmierzające do ich neutralizacji. Przy tym za najważniejszy środek przeciwdziałający tego rodzaju zagrożeniom uznano przesłanki doboru do służby, które uczyniono również głównym obiektem rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu. Ze względu na jego znaczną złożoność oraz relatywnie liczną grupę państwowych formacji mundurowych, w kolejnych rozdziałach obszar badań ograniczono wyłącznie do przykładu Policji jako największej formacji ochrony bezpieczeństwa państwa, której przypisano najbardziej rozbudowany katalog zadań ochronnych.

Należy podkreślić, że katalog przesłanek doboru do służby jest kształtowany z uwzględnieniem indywidualnego profilu każdej formacji mundurowej. Fakt ten przesądził o potrzebie postawienia kolejnego, szczegółowego problemu badawczego, który został przypisany do drugiego i trzeciego rozdziału pracy. Prowadzone w nich rozważania mają odpowiedzieć na pytanie: jakie cechy (zadania, sposób ich realizacji, sposób organizowania) świadczą o odrębności Policji jako organizacji oraz wykonywanych na jej rzecz zawodów policjanta służby prewencji, służby kryminalnej

i służby wspomagającej? W rozdziale drugim przeprowadzono analizę zadań i sposobu zorganizowania Policji oraz jej zasobu kadrowego. Szczególną uwagę zwrócono na ostatni z wymienionych elementów, charakteryzując stan i strukturę zatrudnienia oraz zjawisko fluktuacji policyjnej kadry. Unikatowość omawianej formacji ma bezpośredni wpływ na charakterystykę służby jej funkcjonariuszy. Warto podkreślić — co niestety nie jest przedmiotem doktrynalnych analiz — że „policjant” to synonim nazwy zawodu. Jemu też poświęcono kolejny, trzeci rozdział pracy. W tej kwestii odwołano się przede wszystkim do Międzynarodowego Standardu Klasyfikacji Zawodów ISCO-08, który został przyjęty przez Międzynarodową Organizację Pracy. Jest to narzędzie, które na podstawie kryterium wykonywanych zadań i obowiązków pozwala wyodrębniać poszczególne zawody oraz łączyć je w grupy. W konsekwencji zidentyfikowano charakterystyczne cechy zawodów policjanta służby prewencji, służby kryminalnej, służby wspomagającej oraz wskazano ich miejsce w strukturze polskiej klasyfikacji zawodów, którą wprowadził minister pracy i polityki społecznej. Opisano także szczególną sytuację kadry kierowniczej Policji. Powyższe rozważania zostały uzupełnione diagnozą policyjnych zagrożeń zawodowych. Trzeba bowiem pamiętać, że realizacja policyjnych obowiązków nie jest wolna od zagrożeń zdrowia, a nawet życia. W pracy założono, że występują one jako naturalny korelat wielu czynności służbowych, które są podejmowane przez policjantów.

Wypada odnotować, że drugi i trzeci rozdział pozwalają dostrzec, jak w obrębie struktury organizacyjnej Policji przebiega dekoncentracja jej ustawowych zadań, które finalnie stają się zadaniami służbowymi funkcjonariuszy. Wyjątkowy charakter policyjnych zadań oraz sposobu ich realizacji, łączące się z nimi zawodowe zagrożenia, a także specyfika stosunku służbowego zostały uznane za podstawowe determinanty kształtujące kryteria doboru do służby w Policji. Nie bez znaczenia jest tu również duża liczebność formacji oraz wielkość fluktuacji jej kadr. Średniorocznie do Policji przyjmuje się więcej kandydatów, niż liczą funkcjonariuszy takie formacje ochronne, jak Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Biuro Ochrony Rządu czy Centralne Biuro Antykorupcyjne. Zatem konstruując przesłanki doboru do służby w Policji oraz dobierając metody ich weryfikacji, należy też uwzględnić potrzebę utrzymania na rynku pracy balansu pomiędzy znacznym popytem formacji na nowych funkcjonariuszy i wielkością podaży po stronie osób poszukujących pracy.

Rozdziały czwarty i piąty mają genetyczny wymiar. Scharakteryzowano w nich dobór do polskich formacji policyjnych okresu II Rzeczypospolitej

oraz Polski Ludowej, jak również ewolucję katalogu przesłanek doborowych współczesnej polskiej Policji. Szczegółowym problemem badawczym właściwym dla tej części pracy jest odpowiedź na pytanie: jakie zmiany następowały w katalogu przesłanek doboru do służby w polskich formacjach policyjnych okresu od II Rzeczypospolitej do czasów współczesnych oraz jakie czynniki miały na to wpływ? Podstawą wprowadzenia omawianych jednostek redakcyjnych do struktury niniejszej pracy było założenie, że każda organizacja, aby efektywnie realizować przypisane jej cele, musi się zmieniać. Jest to naturalne zjawisko, którego przyczyną jest konieczność przystosowywania się do zmian zewnętrznych warunków funkcjonowania (np. społecznych, ustrojowych, technologicznych). Także środowisko bezpieczeństwa, w którym otoczeniu funkcjonuje Policja, wykazuje labilność. W szczególności może mieć ona wpływ na przedmiotowy zakres katalogu przesłanek doboru do tej formacji. W rozdziale czwartym przedstawiono, w ujęciu chronologicznym, proces doboru do służby w takich policyjnych formacjach, jak Milicja Ludowa, policja komunalna, Policja Państwowa, Policja Województwa Śląskiego (okres dwudziestolecia międzywojennego) oraz Milicja Obywatelska (okres Polski Ludowej). Natomiast piąty rozdział prezentuje zmiany, które doprowadziły do ukształtowania obowiązującego katalogu przesłanek doborowych współczesnej Policji. Analiza powyższych procesów historycznych daje podstawy do sformułowania pewnych ogólnych wniosków, które zostaną zaprezentowane w zakończeniu pracy.

Szczegółowym problemem badawczym szóstego rozdziału jest określenie, jaki wpływ mają poszczególne przesłanki doboru do służby na oczekiwaną skuteczność wykonywania policyjnych zadań oraz która z przesłanek może być w tym względzie uznana za najistotniejszą. Wobec powyższego szczegółowej analizie poddano desygnaty poszczególnych przesłanek doboru do Policji. Polskie obywatelstwo, nieposzlakowana opinia, niekaralność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, pełnia praw publicznych, minimalne wykształcenie, zdolność do służby w formacji uzbrojonej oraz rękojmia zachowania tajemnicy wyznaczają próg bezpieczeństwa kadrowego tej formacji. Poruszane w tym rozdziale kwestie należą do wyjątkowo złożonych, częstokroć wzbudzających interpretacyjne wątpliwości. Jednocześnie najbardziej rozbudowanym i — jak się wydaje — kluczowym elementem powyższego katalogu okazała się zdolność do służby. Tej też przesłance poświęcono najwięcej miejsca, przybliżając rozumienie takich jej obszarów, jak postawa wobec zadań, sprawność fizyczna, predyspozycje intelektualne i osobowościowe oraz stan zdrowia.

Niezwykle istotnym problemem, który wykazuje bezpośredni związek z przesłankami doboru do służby, jest sposób weryfikacji ich wypełnienia.

To zagadnienie jest przedmiotem rozważań, które zostały zawarte w siódmym rozdziale. Przypisanym mu szczegółowym problemem badawczym jest wykazanie, jaki związek występuje pomiędzy przesłankami doboru a metodami ich weryfikacji, które są wykorzystywane w ramach poszczególnych etapów postępowania kwalifikacyjnego. We wstępnej części tego rozdziału został przedstawiony przebieg ewolucji postępowania kwalifikacyjnego do służby w Policji, która ukształtowała obowiązujące w tym względzie rozwiązania. Im też został poświęcony zasadniczy dyskurs tego rozdziału. Prowadzona w jego ramach analiza dotyczyła takich kwestii, jak wyodrębnienie i chronologia układu etapów postępowania kwalifikacyjnego, zasady jego przebiegu, zakres powiązania poszczególnych przesłanek doborowych z etapami postępowania kwalifikacyjnego, metody weryfikacji przesłanek doborowych (metody doboru) wykorzystywane w trakcie poszczególnych etapów postępowania kwalifikacyjnego. Powyższą problematykę uzupełniono o diagnozę skuteczności metod doboru oraz selektywności postępowania kwalifikacyjnego.

Ósmy rozdział pracy prezentuje przesłanki doboru do polskiej Policji w ujęciu porównawczym. Problemem szczegółowym jest tu pytanie o to, jakie kategorie przesłanek doboru do służby są wspólne dla polskich formacji ochrony bezpieczeństwa państwa oraz europejskich formacji policyjnych. Problem ten obejmuje także ocenę poziomu wypełnienia przez polską Policję zidentyfikowanych w ten sposób standardów. Brak obowiązujących rozwiązań krajowych lub międzynarodowych, do których można byłoby odnieść policyjne wymogi doborowe, powoduje, że w celu ich obiektywnej oceny należało przeprowadzić analizę komparatystyczną. Został do tego wykorzystany materiał porównawczy w postaci katalogów przesłanek rekrutacyjnych, jakie funkcjonują w pozostałych polskich formacjach ochronnych (wewnętrzny układ odniesienia) oraz wybranych europejskich formacjach policyjnych (zewnętrzny układ odniesienia). W układzie wewnętrznym zestawiono dane z 9 krajowych formacji ochronnych, zaś w układzie zewnętrznym — 28 europejskich formacji policyjnych. Umożliwiło to ujawnienie rozwiązań wspólnych (standardów faktycznych) oraz ocenę ich zbieżności z rozwiązaniami, które obowiązują w polskiej Policji.

Warunki przyjęcia do służby (przesłanki doboru) oraz metody ich weryfikacji są podstawowymi elementami konstrukcyjnymi procesu doboru do Policji. Ostatnim szczegółowym problemem badawczym, który postawiono w dziewiątym rozdziale tej pracy, jest ustalenie, jak proces doboru do służby oceniają komendanci powiatowi, miejscy i rejonowi Policji oraz jakie w tym względzie postulują zmiany. Zaprezentowano w nim wyniki badań ankietowych, w których wzięło udział 308

takich komendantów. Efekty tego badania jednoznacznie wskazują, jak duże znaczenie kadra kierownicza Policji przypisuje kwestii bezpieczeństwa kadrowego.

Rozwiązanie postawionych w pracy problemów badawczych wymagało zastosowania adekwatnych metod badawczych. Praktycznie we wszystkich rozdziałach odwoływano się do analizy krytycznej poglądów prezentowanych w literaturze. W tym względzie wykorzystano takie procesy poznawcze, jak analiza, synteza, abstrahowanie, uogólnianie, porównywanie czy wnioskowanie. Istotnym uzupełnieniem analizy krytycznej była metoda badania dokumentów polegająca na analizie aktów prawnych oraz innych dostępnych źródeł wiedzy. Tę metodę wykorzystano w szczególności w celu ustalenia miejsca bezpieczeństwa kadrowego w strukturze systemu bezpieczeństwa narodowego, katalogu zadań Policji oraz ich dekoncentracji w obrębie struktury organizacyjnej tej formacji, przebiegu zjawiska fluktuacji policyjnych kadr, charakterystycznych cech zawodu policjanta (w tym w ujęciu międzynarodowym), przebiegu procesu doboru do służby w Milicji Obywatelskiej, przebiegu postępowania kwalifikacyjnego do służby w Policji. Wśród analizowanych dokumentów — poza aktami prawnymi — warto wymienić Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 oraz z 2014 roku, Białą Księgę Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, dokumenty ze zbiorów Instytutu Pamięci Narodowej, których kwerendę przeprowadzono w związku z przygotowaniem niniejszej pracy, oraz materiały uzyskane z Komendy Głównej Policji. Pewnym wyjątkiem są tu dwa ostatnie rozdziały pracy. W rozdziale ósmym, w celu zebrania danych porównawczych dotyczących przesłanek doboru do służby w europejskich formacjach policyjnych, posłużono się metodą sondażu diagnostycznego. Udział w tym badaniu wzięły 23 europejskie instytucje edukujące funkcjonariuszy formacji policyjnych. Tę metodę wykorzystano również w rozdziale dziewiątym, o czym była już wyżej mowa.

Podsumowanie ustaleń z poszczególnych rozdziałów, w tym odniesienie do celu głównego oraz celów szczegółowych postawionych w prezentowanej monografii, zostało zawarte w jej zakończeniu. W tym miejscu wypada jedynie zaznaczyć, że wprawdzie niniejsze opracowanie dotyczy wybranego aspektu problematyki bezpieczeństwa kadrowego państwowych formacji mundurowych, jednak może się ono stać przyczynkiem do dalszej dyskusji nad tym transsektorowym obszarem bezpieczeństwa narodowego.

Praca odnosi się do stanu na dzień 30 stycznia 2015 roku.

Rozdział I

Bezpieczeństwo kadrowe państwowych formacji mundurowych

1. Ogólne uwagi o bezpieczeństwie

Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych potrzeb każdego człowieka. Według modelu hierarchii potrzeb autorstwa Abrahama Maslowa jest ono lokowane bezpośrednio po najniższych (najbardziej pierwotnych) potrzebach fizjologicznych. Potrzeba bezpieczeństwa obejmuje w szczególności stabilność, ochronę i wolność od strachu, lęku, obaw czy chaosu¹. W tym ujęciu, co podkreśla Eugeniusz Zieliński, bezpieczeństwo oznacza subiektywnie odczuwalny stan niedoboru, niezbędny do funkcjonowania jednostki². Jak trafnie zauważa Bernard Wiśniewski, natura tej potrzeby powoduje, że „jednym z podstawowych celów działania jednostki jest zapewnienie sobie bezpiecznego bytu i warunków rozwoju”³. W literaturze wskazuje się również, że tak indywidualnie rozumiane bezpieczeństwo było podstawą ewoluowania bezpieczeństwa jako zjawiska społecznego⁴. Poszukując uzasadnienia tego procesu, warto odwołać się do poglądów Czesława

¹ Szerzej: Ch. Zastrow, K.K. Kirst-Ashman, *Understanding Human Behavior and the Social Environment*, Belmont: Brooks/Cole, 2010, s. 448 i nn.

² E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2006, s. 213 i nn. Natomiast w sensie obiektywnym bezpieczeństwo jest postrzegane jako brak rzeczywistych zagrożeń dla stanu posiadania nabytych wartości — por. R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych* [w:] D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa: Fundacja Studiów Międzynarodowych, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 1997, s. 5 i nn.

³ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Szczytno: Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, 2013, s. 23.

⁴ Szerzej: P. Majer, *Internal Security in the Historical Perspective — an Outline*, part 1, „Internal Security” 2011, Vol. 3, Issue 1, s. 249 i nn.; A. Misiuk, *Rozważania o bezpieczeństwie* [w:] L. Grochowski, A. Letkiewicz, A. Misiuk (red.), *Nauka*

Znamierowskiego. Według niego, „zbiorowość bardzo liczna, a tym samym szeroko rozsiana na pewnym obszarze ziemi, nie jest w stanie, jako nieorganizowana masa czuwać nad swoim bezpieczeństwem zewnętrznym i nad porządkiem wewnętrznym”⁵.

Przyjmuje się, że podmiotem bezpieczeństwa jest nie tylko człowiek, ale także „wszystkie jednostki mające własne interesy i wyrażające ambicje realizacji tych interesów”⁶. Mogą to być w szczególności grupy ludzi, społeczeństwo, naród, państwo czy organizacje (wspólnoty) międzynarodowe⁷. Mając na względzie tematykę niniejszego opracowania, podstawowe znaczenie należy przypisać państwu i jego bezpieczeństwu. Warto w tym miejscu jedynie odnotować, że większość rozważań dotyczących bezpieczeństwa, które są prowadzone przez przedstawicieli nauk o bezpieczeństwie, obronności czy nauk politycznych, występuje w ujęciu państwowocentrycznym. Państwo jest bowiem uznawane za najdoskonalszą formę zabezpieczenia potrzeb człowieka i tworzonych przez niego grup społecznych. Z tego względu, jak podkreśla Waldemar Kitler, „dominacja państwa jako podmiotu bezpieczeństwa jest od wieków bezsporna”⁸. Obecnie państwo jest uważane za najbardziej zaawansowaną formę rozwoju społecznego. W tradycyjnym ujęciu jest ono postrzegane jako układ trzech wzajemnie powiązanych elementów: terytorium, zamieszkującej je ludności (obywateli) oraz suwerennej władzy, której podporządkowana jest owa ludność. Jest to organizacja polityczna o przymusowym charakterze⁹. Jednak

o bezpieczeństwie. Istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju, t. 1, Szczytno: Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, 2011, s. 15 i nn.

⁵ C. Znamierowski, *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa: Oficyna Naukowa, 1999, s. 78.

⁶ S. Koziej, *Miedzy pieklem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2006, s. 7.

⁷ Zgodnie ze stanowiskiem E. Zielińskiego do podmiotów bezpieczeństwa należy zaliczyć jednostki (ludzi), grupy społeczne oraz wszelkie formy organizacji życia społecznego, w tym państwo i jego instytucje (E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce...*, s. 213; por. także: W. Kitler, *Obrona cywilna (niemilitarna) w Polsce*, Warszawa: Ministerstwo Obrony Narodowej, 2002, s. 21; B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa: Wydawnictwo Menedżerskie PTM, 2013, s. 13).

⁸ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, „Zeszyt Problemowy” (Towarzystwo Wiedzy Obronnej) 2010, nr 1, s. 19.

⁹ A. Zwoliński, *Państwo a Europa*, Warszawa: Instytut Wydawniczy PAX, 2001, s. 12; por. także: B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa...*, s. 24 i nast.; K. Wojciechowska, *Państwo jako organizacja* [w:] J. Piwowski, P. Bogdalski (red.), *Międzynarodowe konteksty bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*,

trzeba podkreślić, że w literaturze coraz częściej państwo jest prezentowane w ujęciu narodowym. W tym wypadku podstawowym elementem konstrukcyjnym państwa jest naród jako kulturowo-etniczna wspólnota ludzi, związana węzłem obywatelstwa. Według Stanisława Sulowskiego współczesne państwo narodowe to „samoistnie ukształtowana przymusowa, terytorialna i suwerenna organizacja polityczna ludności, której tożsamość ukształtowała się w historycznym procesie homogenizacyjnej etniczności, kultury i obywatelstwa”¹⁰. Działalność, jaką państwo prowadzi za pośrednictwem swoich organów w poszczególnych obszarach życia społecznego, jest określana mianem jego funkcji. Powszechnie przyjmuje się, że są one realizowane w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. W opinii Sławomira Oliwniaka, pierwszy z nich obejmuje przede wszystkim funkcję ochronną (zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego), funkcję represyjną (sankcjonowanie naruszeń porządku publicznego) oraz funkcję socjalną (zabezpieczenie socjalne wybranych grup społecznych). Z kolei do drugiego wymiaru przypisuje się funkcję obronną (zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego) oraz funkcję polityki zagranicznej (państwo jako podmiot stosunków międzynarodowych)¹¹. Na inny, siedmioelementowy podział funkcji państwa wskazuje Konstanty A. Wojtaszczyk. Wyodrębnia on funkcje: wewnętrzną (zapewnienie porządku i bezpieczeństwa wewnątrz państwa), zewnętrzną (utrzymywanie stosunków z innymi państwami i międzynarodowymi organizacjami w celu ochrony własnych interesów), gospodarczo-organizatorską (organizowanie gospodarki i wpływanie na procesy gospodarcze), socjalną, adaptacyjną (reagowanie na zmiany cywilizacyjne), regulacyjną (regulowanie procesów społecznych) oraz innowacyjną (usprawnianie procesów poddanych kontroli państwa)¹².

Kraków: Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego Apeiron, 2014, s. 21 i nn.

¹⁰ S. Sulowski, *O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa, 2009, s. 16. Warto odnotować, że Stanisław Koziej wspomina o epoce państw narodowych, natomiast Mirosław Włodarczyk — o państwie narodowym jako podstawowym elemencie współczesnego świata (por. S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18, s. 20; M. Włodarczyk, *Bezpieczeństwo narodowe a prawa i obowiązki obywatela*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2009, nr 3, s. 21).

¹¹ S. Oliwniak [w:] B. Hołyst, E. Smoktunowicz (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2005, s. 234 i nast.

¹² K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa: Liber, 1998, s. 22 i nn.

Bez względu na przyjęty podział funkcji państwa muszą być one podporządkowane podstawowemu celowi, do realizacji którego państwo zostało powołane. Jak podkreśla Mariusz Gulczyński, państwo — jako organizacja uniwersalna, przymusowa, suwerenna i wyposażona w atrybuty zwierzchniej władzy — istnieje po to, aby przeciwdziałać zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom, które mogłyby naruszyć ład zapewniający podległej społeczności korzystne warunki egzystencji¹³. Podobny pogląd wyraża B. Wiśniewski, według którego „bez bezpieczeństwa zbiorowość ludzka (państwo) nie zapewniłaby (zapewniłoby) istnienia dóbr powszechnych oraz nie mogłaby (mogłoby) się rozwijać. Jest tak dlatego, że państwo może rozwijać swą aktywność skierowaną na osiąganie dóbr wyłącznie wtedy, gdy ma pewność, że nie grozi mu żadne niebezpieczeństwo”¹⁴. Autor zwraca również uwagę na możliwość wystąpienia w każdym czasie ograniczeń lub naruszeń bezpiecznego bytu i rozwoju państwa. W jego opinii „przeciwdziałanie czynnikom destabilizującym bezpieczeństwo państwa można, najogólniej rzecz ujmując, określić jako obronę realizowaną we wszystkich obszarach funkcjonowania państwa”, co w konsekwencji prowadzi autora do konstatacji, że „aspektów militarnych nie można rozpatrywać w oderwaniu od aspektów politycznych, ekonomicznych, ekologicznych czy też innych”¹⁵. Także według stanowiska, które prezentuje S. Koziej, funkcje realizowane przez państwo są podporządkowane bezpieczeństwu. Utożsamia on bezpieczeństwo z zapewnieniem „możliwości przetrwania, rozwoju i swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach poprzez wykorzystanie okoliczności sprzyjających (szans), podejmowanie wyzwań oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów”¹⁶. Nie inaczej omawianą kwestię postrzegają Bolesław R. Kuc i Zbigniew Ścibiorek. Podkreślają oni, że „bezpieczeństwo obywateli (bezpieczeństwo wewnętrzne) oraz niepodległość i nienaruszalność terytorium RP (bezpieczeństwo

¹³ M. Gulczyński, *Nauka o polityce. Podręcznik akademicki*, Warszawa: Alma-mer, 2007, s. 117 i nast. Warto zaznaczyć, że przyjmuje się, iż wewnętrzny aspekt bezpieczeństwa koncentruje się na dążeniu do równowagi w danej jednostce, np. państwie lub jego systemie, zaś zewnętrzny — na braku zagrożeń ze strony innych podmiotów, np. innych państw (por. J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa: Instytut Nauk Politycznych Polskiej Akademii Nauk, 1996, s. 18).

¹⁴ B. Wiśniewski [w:] B. Wiśniewski, D. Biel (red.), *Podstawowe determinanty koordynacji działań dotyczących bezpieczeństwa publicznego w województwie dolnośląskim*, Legnica: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona, 2014, s. 12.

¹⁵ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa...*, s. 23.

¹⁶ S. Koziej, *Między piekłem a rajem...*, s. 7.

zewnątrzne) są interesami narodowymi o egzystencjalnym znaczeniu, których zapewnienie ma charakter bezwzględniego nakazu, uzasadniającego zastosowanie w ich obronie — w razie potrzeby — całego posiadanego zespołu sił i środków, którymi dysponuje państwo”¹⁷.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że zarówno w wypadku państwa, jak i człowieka bezpieczeństwo należy uznać za podstawową potrzebę egzystencjalną. Potwierdza to stanowisko Józef Kukułka, w opinii którego bezpieczeństwo jako naczelną potrzeba człowieka oraz tworzonych przez niego grup społecznych jest także podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych. Tak w jednym, jak i w drugim wypadku jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia¹⁸. Trzeba przy tym zaznaczyć, że potrzeba bezpieczeństwa w znaczeniu ogólnospołecznym odnosi się do zaspokojenia pragnienia istnienia, przetrwania, stabilności, całości, tożsamości, niezależności oraz ochrony jakości i poziomu życia¹⁹.

Warto zwrócić uwagę na szczególną relację, która zachodzi między bezpieczeństwem, człowiekiem i państwem. W tej kwestii wypowiedział się Kazimierz Kołodziejczyk. Jego zdaniem „jest jednak jedno kryterium, kryterium niepodważalne, którego nieuwzględnienie czyni wszelkie dywagacje, analizy, postulaty i inne zabiegi dotyczące bezpieczeństwa bezpłodnymi. Tym kryterium, tą wartością jest człowiek. Zatem rozważania na temat bezpieczeństwa mają jedynie sens, jeśli dotyczą człowieka i niezliczonej liczby relacji, jakie są mu właściwe, tak w sensie jednostkowym, społecznym, instytucjonalnym oraz globalnym”²⁰. Józef Kukułka i Michał Brzeziński także wskazują na antropocentryczny wymiar bezpieczeństwa. W opinii pierwszego z wymienionych autorów może ono dotyczyć różnych zjawisk (np. fizycznych, przyrodniczych, społecznych), jednak zawsze powinno być

¹⁷ B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, *Podstawy metodologiczne...*, s. 69. Także Tomasz Szubrycht podkreśla, że każde państwo uznaje szeroko rozumiane zagadnienie bezpieczeństwa za priorytet realizowanej przez siebie polityki. Według autora „jedną z podstawowych funkcji państwa jest bowiem dążenie, by (zarówno na arenie międzynarodowej, jak i wewnętrznej) zapewnić swym obywatelom i podmiotom działającym na jego terytorium jak najszerzej rozumiane bezpieczeństwo” (T. Szubrycht, *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2006, nr 4, s. 87).

¹⁸ J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1982, nr 7, s. 32.

¹⁹ H. Idzi-Latkowski, *Bezpieczeństwo polityczne obywateli w świadomości społecznej Polaków* [w:] R. Rosa (red.), *Filozofia bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego*, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 1993, s. 276.

²⁰ K. Kołodziejczyk, *Personalny wymiar bezpieczeństwa*, „Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej” 2010, nr 1, s. 95 i nast.

postrzegane z punktu widzenia człowieka jako istoty społecznej²¹. Natomiast drugi z autorów trafnie zaznacza, że „bez człowieka zasadniczo nie ma bezpieczeństwa, są tylko zjawiska fizyczne lub przyrodnicze. Dopiero związek z człowiekiem czyni z nich np. zagrożenia i włącza do badań nad bezpieczeństwem”²². Oczywiście o człowieku jako podmiocie bezpieczeństwa można mówić w kontekście personalnym (indywidualnym) albo strukturalnym (grup społecznych). W praktyce, na co zwraca uwagę S. Koziej, od momentu pojawienia się ludzkiego gatunku sprawy przeciwstawiania się przez ludzi różnym zagrożeniom miały wymiar grupowy. Człowiek zawsze jest bowiem częścią pewnej społeczności. Zatem, zdaniem autora, „teoretycznie można rozważać kwestie bezpieczeństwa pojedynczego człowieka, ale bezpieczeństwo ma zawsze wymiar społeczny”²³.

Państwo zawsze było podstawowym gwarantem bezpieczeństwa jednostek i grup społecznych. Wynika to z istoty procesu organizacji życia społecznego, która wyraża się w podejmowaniu działań na rzecz dobra indywidualnego i wspólnego. W opinii Andrzeja Urbanka państwo jest „narzędziem, które jest w stanie zapewnić właściwe warunki do zabezpieczenia podstawowych potrzeb swoich obywateli, w tym ochraniać ich przed wszelkimi negatywnymi skutkami zagrożeń”²⁴. Tego rodzaju podejście jest zgodne z koncepcją *human security*, która jest uznawana za nowy paradygmat w studiach nad bezpieczeństwem. Według niej centralnym obiektem zainteresowania powinien być człowiek, a nie państwo. W myśl tej koncepcji bezpieczeństwo ma zapewnić człowiekowi, z jednej strony, wolność od głodu, chorób i prześladowań, z drugiej zaś — ochronę przed wypadkami w codziennym życiu (w domu, pracy, środowisku społecznym)²⁵.

²¹ J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska...*, s. 29.

²² M. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 30 i nast. Podobnie kwestię tę postrzega Bogdan Zdrodowski. Według tego autora, „wyjaśniając istotę bezpieczeństwa, kluczowe jest spostrzeżenie, że jest ono zawsze upodmiotowione, co oznacza, że nie jest samodzielnym bytem, a zawsze przypisywane jest konkretnemu podmiotowi” — B. Zdrodowski, *Ujęcie bezpieczeństwa* [w:] P. Bogdalski, D. Bukowiecka, R. Częścik, B. Zdrodowski (red.), *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa w świetle potrzeb bezpieczeństwa państwa*, t. 1: *Teoretyczne aspekty przygotowania i funkcjonowania grup dyspozycyjnych państwa*, Szczytno: Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, 2014, s. 9.

²³ S. Koziej, *Bezpieczeństwo...*, s. 35.

²⁴ A. Urbanek [w:] A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, Słupsk: Akademia Pomorska, 2013, s. 21.

²⁵ Por. K.P. Marczuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security)* [w:] S. Sulowski,

Wydaje się, że konfrontacja antropocentrycznego i państwocentrycznego ujęcia bezpieczeństwa uzasadniają twierdzenie, że potrzeba bezpieczeństwa człowieka ma pierwotny charakter, natomiast państwo i jego instytucje mają służyć jej zaspokojeniu. Innymi słowy, państwo jest kolektywną formułą zapewnienia indywidualnego bezpieczeństwa jednostkom, które je tworzą.

Dotychczasowe uwagi koncentrowały się przede wszystkim na bezpieczeństwie jako potrzebie. Jednak w literaturze jego natura nie jest postrzegana jednolicie. Według prezentowanych poglądów bywa ono uznawane nie tylko za naczelną, elementarną, pierwotną czy egzystencjalną potrzebę, ale także wartość, stan lub proces²⁶. Wypada w tym względzie dokonać krótkiej prezentacji stanowisk doktrynalnych.

Według W. Kitlera bezpieczeństwo należy uznać za wartość, której ranga jest wyższa od różnorodnych społeczno-ekonomicznych, historycznych i kulturowych przejawów aktywności społecznej. W konsekwencji jej zachowanie jest elementarną powinnością państwa. Ponadto, jak podkreśla autor, bezpieczeństwo wykazuje interdyscyplinarny i użyteczny charakter, w związku z czym nie może i nie powinno być rozpatrywane jako wartość odrębna od innych²⁷. Z kolei A. Urbanek opisuje bezpieczeństwo w kategorii wartości istotnej dla człowieka. W tym ujęciu oznacza ono „spokój, pewność, niezawodność, perspektywę lepszego jutra, jest więc wartością ważną z perspektywy istnienia, posiadania i funkcjonowania podmiotu”²⁸. Autor podkreśla, że „bezpieczeństwo jako wartość ma charakter obiektywny, powszechny, podstawowy i uniwersalny”²⁹. W literaturze jest ono również określane jako wartość naczelną, wartość nadrzędna nad innymi

M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 69 i nn.; A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, „e-Politikon” 2013, nr 6, s. 57 i nn.

²⁶ Szerzej: K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna*, „Kwartalnik Bellona” 2013, nr 1, s. 9 i nn.; A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym...*, s. 44 i nn.; B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, *Podstawy metodologiczne...*, s. 10.

²⁷ W. Kitler, *Podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego* [w:] W. Kitler, A. Skrabacz (red.), *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa: Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej, 2010, s. 12.

²⁸ A. Urbanek [w:] M. Stefański (red.), *Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy Policji w percepcji mieszkańców Słupska (4)*, Słupsk: Stowarzyszenie Bezpieczny Region Słupski, Urząd Miasta Słupsk, Akademia Pomorska, 2013, s. 39.

²⁹ Tamże.

wartościami czy dobro szczególnie cenione³⁰. Jak słusznie zaznacza Arkadiusz Sekściński, wartość jest kategorią socjologiczną, zaś potrzeba — psychologiczną. W opinii autora kategorie te nie konkurują ze sobą, ale mają komplementarny charakter³¹.

O bezpieczeństwie jako stanie wypowiadał się już Władysław Kawka. Według niego bezpieczeństwo to „stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jako też państwo wraz ze swymi celami, mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła”³². Natomiast współczesne definicje w wyraźny sposób dywersyfikują zagrożenia na zewnętrzne, przed którymi podmiot bezpieczeństwa wymaga obrony, oraz wewnętrzne, które rodzą potrzebę jego ochrony. Zdaniem Wacława Stankiewicza bezpieczeństwo to „stan wywołujący poczucie możliwości rozwoju narodu wynikający z braku zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego, jak też możliwości obrony przed tymi zagrożeniami”³³. Podobnie bezpieczeństwo definiują autorzy *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, który został wydany pod kierownictwem Bolesława Balcerowicza w 1996 roku. Zgodnie z zapisami wspomnianej publikacji bezpieczeństwo to „stan uzyskany w wyniku zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi określony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń”³⁴. Równocześnie autorzy słownika uznają, że zagrożenia wewnętrzne to takie, w wyniku których „powstaje prawdopodobieństwo zmniejszania się zdolności organów władzy do utrzymania ładu i porządku publicznego w państwie”³⁵, natomiast w efekcie zewnętrznych zagrożeń „zwiększone jest prawdopodobieństwo utraty lub ograniczenia suwerenności czy też integralności terytorialnej państwa, źródłem tego zagrożenia jest inne państwo (najczęściej ościennie)”³⁶.

³⁰ Por. B. Brodie, *Strategy as a Science*, “World Politics” 1949, Vol. 1, Issue 4, s. 467–488; H. Haftendorn, *The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security*, “International Studies Quarterly” 1991, Vol. 35, No. 1, s. 3–17; M.A. Levy, *Is the Environment a National Security Issue?*, “International Security” 1995, Vol. 20, No. 2, s. 35–62.

³¹ A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym...*, s. 46.

³² W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno: Zorza, 1939, s. 46.

³³ W. Stankiewicz, *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbroyne. Studium*, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 1991, s. 7.

³⁴ B. Balcerowicz i in., *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa: Biuro Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej, 1996 („Studia i Materiały”, nr 40), s. 14.

³⁵ Tamże, s. 120.

³⁶ Tamże.

Jednak według dominującej grupy poglądów bezpieczeństwo jawi się jako proces³⁷. Precyzyjnego rozróżnienia pomiędzy istotą bezpieczeństwa jako stanem oraz procesem dokonuje Krzysztof Ficoń. Autor zaznacza, że „pojęcie bezpieczeństwa może być rozpatrywane w kategoriach jakościowych jako zdeterminowany, ale niewymierny stan oraz w kategoriach ilościowych jako pewien proces, z natury stochastyczny, cechujący się zmiennością w czasie”³⁸. Przedstawicielem doktryny, która określa naturę bezpieczeństwa w kategorii procesu, jest J. Kukułka. W jego opinii bezpieczeństwo jest ciągłym procesem społecznym, którego celem jest doskonalenie mechanizmów zapewnienia bezpieczeństwa³⁹. Podobnie uważa Ryszard Zięba, według którego jest ono procesem o zmiennej dynamice i intensywności. Jednocześnie wspomniane zmienne mają być wyznaczone przez współzależności, zgodności i sprzeczności interesów państw i systemów międzynarodowych. W opinii autora „bezpieczeństwo podlega prawom ruchu systemów społecznych i jako takie powinno być ujmowane w sposób dynamiczny z zastosowaniem reguł dialektyki”⁴⁰. W literaturze można również wyodrębnić poglądy, które przypisują bezpieczeństwu dwoistą naturę. Krzysztof Ficoń uznaje, że jest ono jednocześnie stanem i procesem. Zdaniem autora, „gdy mówimy o stanie, mamy na myśli wymiar bezpieczeństwa, skalę jego trwałości oraz zasięg terytorialny. Proces natomiast postrzegamy jako nieustanne kształtowanie i umacnianie bezpieczeństwa. To ciągle oddziaływanie określa zarazem dynamikę bezpieczeństwa, o której świadczy stale zwiększający się jego zakres podmiotowy, przedmiotowy i przestrzenny”⁴¹. Do przedstawicieli nurtu uznającego bezpieczeństwo za stan i proces jednocześnie należy również Janusz Stefanowicz. Przyjmuje on, że bezpieczeństwo jest „zarazem stanem i procesem, czyli da się określić *hic et nunc*, nie odznacza się jednak niezmiennością w dłuższych przedziałach czasu, ponieważ zależy od ruchomych układów sił”⁴².

³⁷ A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym...*, s. 46.

³⁸ K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna...*, s. 10.

³⁹ J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska...*, s. 31.

⁴⁰ R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10, s. 61.

⁴¹ K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna...*, s. 10.

⁴² J. Stefanowicz, *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Warszawa: Instytut Wydawniczy PAX, 1984, s. 18. Podobnie uważają: A. Dudek, T. Łoś-Nowak, *Bezpieczeństwo państwa w środowisku międzynarodowym* [w:] S. Dębski, B. Górka-Winter (red.), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2003, s. 47.

Ponadto w literaturze można odnaleźć poglądy, w których bezpieczeństwo jest określane jako cel albo skutek. Jak zaznacza A. Sekściński, pierwszy z wymienionych przypadków nadaje bezpieczeństwu normatywny wymiar „pewnych dążeń i rezultatów zamierzonych” i jest uzupełnieniem definicji bezpieczeństwa jako procesu, natomiast drugi — koresponduje z definicjami bezpieczeństwa jako stanu (zastanego, teraźniejszego, pożądanego lub niepożądanego)⁴³. Jednak w opinii Mieczysława Malca definiowanie bezpieczeństwa w kategoriach innych niż potrzeba, wartość, stan lub proces jest nieprawidłowe i wynika z błędnego pojmowania kategorii teoretycznych⁴⁴.

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest typologia bezpieczeństwa. Jak słusznie zauważa K. Ficoń, ponieważ omawiana kategoria występuje w każdej dziedzinie życia, nie można ustalić zamkniętego katalogu kryteriów, według których miałyby ona być klasyfikowana. Autor wskazuje, że stosowane w tym wypadku *criteria divisionis* najczęściej nawiązują do aspektów podmiotowych, przedmiotowych i przestrzennych bezpieczeństwa⁴⁵ (patrz schemat 1).

Kryterium podmiotowe pozwala na klasyfikowanie bezpieczeństwa ze względu na podmiot, którego interesy podlegają ochronie. Według K. Ficonia pozwala ono na wyróżnienie bezpieczeństwa narodowego (państwowego) oraz międzynarodowego. Jego zdaniem bezpieczeństwo międzynarodowe ma większy zakres niż bezpieczeństwo narodowe. Przyczyną tego jest fakt, że jest ono kształtowane nie tylko przez państwa, ale także inne podmioty bezpieczeństwa międzynarodowego (np. międzynarodowe sojusze i organizacje; transgraniczne i międzynarodowe korporacje). Z kolei Włodzimierz Fehler na podstawie omawianego kryterium wyodrębnia trzy kategorie bezpieczeństwa: międzynarodowe, państwa oraz jednostki (personalne)⁴⁶. Podobnie kwestię zakresu podmiotowego bezpieczeństwa postrzega Remigiusz Rosicki. Wydziela on — poza bezpieczeństwem państwowym (narodowym) i międzynarodowym — bezpieczeństwo człowieka i grup ludzi. Zdaniem tego autora wyodrębnienie dwóch ostatnich podmiotów bezpieczeństwa „wiązać należy z przypisaniem im świadomości i działań w zakresie własnego

⁴³ A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym...*, s. 46.

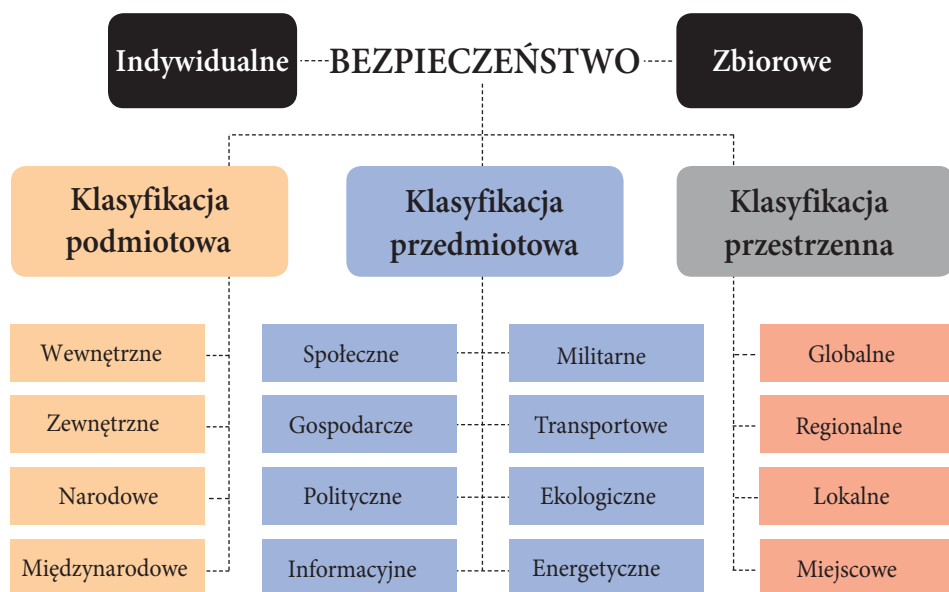
⁴⁴ M. Malec, *Percepcja bezpieczeństwa. Definicje, wymiary, paradygmaty*, Warszawa: Departament Polityki Obronnej Ministerstwa Obrony Narodowej, 2006, s. 11.

⁴⁵ K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna...*, s. 17.

⁴⁶ W. Fehler, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2009, t. 10, z. 3, s. 32.

bezpieczeństwa”⁴⁷. Propozycję najbardziej rozbudowanej klasyfikacji podmiotowo rozumianego bezpieczeństwa zgłosił S. Koziej. Autor podkreśla, że „podmiotem bezpieczeństwa mogą być wszystkie jednostki mające własne interesy i wyrażające ambicje realizacji tych interesów. Mogą to być pojedyncze osoby, różne grupy społeczne, narody, społeczności międzynarodowe i wreszcie cała ludzkość”⁴⁸. W konsekwencji autor wyróżnia takie kategorie bezpieczeństwa, jak: indywidualne (personalne), grupowe (rodowe, plemienne), narodowe (państwowe) oraz międzynarodowe (regionalne, globalne).

Schemat 1. Systemy klasyfikacyjne bezpieczeństwa według K. Ficonia



Źródło: K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna*, „Kwartalnik Bellona” 2013, nr 1, s. 16

Mając na względzie powyższe uwagi, wypada odnieść się do kwestii stosunku „bezpieczeństwa państwa” do „bezpieczeństwa narodowego”. Arkadiusz Sekściński zauważa, że tylko nieliczni autorzy dostrzegają na tyle istotne różnice między tymi pojęciami, aby traktować je rozłącznie. Autor

⁴⁷ R. Rosicki, *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 3, s. 29.

⁴⁸ S. Koziej, *Bezpieczeństwo...*, s. 19. Uważa tak, o czym była już mowa, także: E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce...*, s. 213.

podaje przykład kulturalistycznej teorii narodu, która „państwo” w relacji z „narodem” traktuje jako element wtórny. Według jej założeń, utożsamianie obu pojęć w kontekście bezpieczeństwa należałoby uznać za nadużycie. W tym względzie A. Sekściński cytuje pogląd sformułowany przez Barry’ego Buzana, Ole Waevera i Jaapa de Wilde’a. Ich zdaniem wyróżnienie bezpieczeństwa narodowego jako odrębnej kategorii jest zasadne, ponieważ „narody reprezentują poziom analizy »jednostki« w rozumieniu różnych podgrup, organizacji, społeczności czy zbiorowości pojedynczych ludzi, które są wystarczająco zwarte i niezależne, co pozwala traktować je odrębnie od innych grup będących na wyższych szczeblach”⁴⁹. Jednocześnie „na wyższych szczeblach” lokowane są w szczególności państwa i grupy transnarodowe.

Przywołany powyżej wyjątek nie zmienia faktu, że w literaturze przedmiotu dominuje stanowisko, zgodnie z którym pojęcia „bezpieczeństwo państwa” i „bezpieczeństwo narodowe” mogą być zamiennie stosowane. Wprawdzie, jak zaznacza S. Koziej, w ścisłym znaczeniu są to różne kategorie pojęciowe, jednak z praktycznego punktu widzenia można je traktować jako tożsame. Jego zdaniem przemawia za tym obecny etap rozwoju społecznego, który jest określany mianem epoki państw narodowych. Autor zwraca również uwagę na zapisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku⁵⁰, w której, z jednej strony, jest mowa o bezpieczeństwie Rzeczypospolitej Polskiej (a więc bezpieczeństwie polskiego państwa), z drugiej zaś — o Radzie Bezpieczeństwa Narodowego⁵¹. Z kolei w opinii K. Ficońa bezpieczeństwo narodowe jest utożsamiane z bezpieczeństwem państwa, „ponieważ wywodzi się z egzystencjalnych potrzeb ludzkich społeczności zorganizowanych w struktury państwowe”⁵². Podobny pogląd wyraża C. Znamierowski. Wskazuje on, że potrzeba bezpieczeństwa narodu jest realizowana przez organy państwowe. W konsekwencji pojęcie „bezpieczeństwo narodowe”, które powszechnie występuje w nauce zachodniej, jest utożsamiane z bezpieczeństwem państwa⁵³. Natomiast do argumentu translatorycznej natury odwołuje się Krzysztof Prokop. Autor uważa, że w istocie rzeczy oba omawiane terminy oznaczają

⁴⁹ B. Buzan, O. Waever, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, London/Boulder: Lynne Rienner, 1998 [cyt. za:] A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym...*, s. 53.

⁵⁰ DzU nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja z 1997 roku).

⁵¹ S. Koziej, *Bezpieczeństwo...*, s. 19.

⁵² K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna...*, s. 17.

⁵³ C. Znamierowski, *Szkoła prawa...*, s. 80 i nn.

to samo. Wynika to z faktu, że „termin »bezpieczeństwo narodowe« został zaczerpnięty z doktryny anglosaskiej (*national security*) i transponowany — bez szerszej refleksji teoretycznej — na grunt polskiej nauki”⁵⁴.

Przedmiot bezpieczeństwa jest kolejnym ważnym kryterium klasyfikacyjnym. W tym wypadku punktem odniesienia są istotne interesy podmiotów bezpieczeństwa, które są narażone na oddziaływanie zagrożeń. Zdaniem K. Ficońa „przez bezpieczeństwo rozpatrywane przedmiotowo należy rozumieć ochronę żywotnych interesów jednostki, społeczeństwa i państwa oraz innych podmiotów bezpieczeństwa przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi w celu umożliwienia skutecznego działania we wskazanej sferze działalności ludzkiej”⁵⁵. Zgodnie z tą definicją, jak wskazuje autor, klasyfikacji podlegają żywotne interesy podmiotów bezpieczeństwa, ich zagrożenia oraz kierunki zapewniania bezpieczeństwa. Podobnie uważa R. Rosicki, według którego „w przypadku ujęcia przedmiotowego wyodrębnia się pewne sfery, w których należy zniwelować stan zagrożenia”⁵⁶. Także S. Koziej podkreśla, że struktura bezpieczeństwa „jest w istocie tożsama ze strukturą funkcjonowania podmiotu”⁵⁷. Wynika to z powszechnego charakteru bezpieczeństwa, które przejawia się we wszystkich sferach jego aktywności.

W literaturze podkreśla się szczególną doniosłość przedmiotowej klasyfikacji bezpieczeństwa. Mieczysław Malec wskazuje, że sektorowe ujęcie bezpieczeństwa umożliwia pełne odzwierciedlenie jego środowiska. Ponadto — poza bieżącym uporządkowaniem przedmiotu analizy — omawiane kryterium pozostaje otwarte na kolejne sektory bezpieczeństwa, które mogą zostać wyodrębnione w przyszłości⁵⁸. Z kolei K. Ficoń zwraca uwagę na predykcyjny wymiar omawianej klasyfikacji. W jego opinii umożliwia ona „bardziej precyzyjne przeanalizowanie stanu bezpieczeństwa w określonej sferze i optymalne ustalenie kierunków jego umacniania”⁵⁹. Przy tym, zdaniem autora, nie ma znaczenia jej pomocniczy

⁵⁴ K. Prokop, „Biały wywiad” a bezpieczeństwo państwa (uwagi wprowadzające) [w:] W. Filipkowski, W. Mądrzejowski (red.), *Biały wywiad. Otwarte źródła informacji — wokół teorii i praktyki*, Warszawa: C.H. Beck, 2012, s. 30 i nast. Uważa tak również: M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa...*, s. 34 i nast.

⁵⁵ K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna...*, s. 17 i nast.

⁵⁶ R. Rosicki, *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa...*, s. 29.

⁵⁷ S. Koziej, *Bezpieczeństwo...*, s. 20.

⁵⁸ M. Malec, *Percepcja bezpieczeństwa...*, s. 37.

⁵⁹ K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna...*, s. 18.

charakter względem podziału podmiotowego. Warto również odnotować stanowisko Piotra Daniluka, który przyjmuje, że dzięki rozbudowanej klasyfikacji przedmiotowej możliwe jest lepsze rozumienie związków przyczynowo-skutkowych, występujących w obrębie bezpieczeństwa. Jego zdaniem „szeroki zakres pojmowania bezpieczeństwa wynika przede wszystkim z tego, że zagrożenia zauważane w jednej sferze są rezultatem zjawisk zachodzących w innych sferach. Współczesna złożoność problematyki bezpieczeństwa nie pozwala patrzeć jednosektorowo”⁶⁰, a zatem „determinuje to potrzebę posiadania wiedzy z co najmniej kilku podstawowych domen bezpieczeństwa, aby skutecznie zauważać zachodzące zjawiska i określać ich rzeczywiste źródła”⁶¹. Autor odwołuje się do przykładu, w którym kryzys finansowy jest źródłem kryzysu gospodarczego, ten zaś — społecznego. Z kolei niepokoje społeczne mogą prowadzić do destabilizacji politycznej, natomiast brak stabilności politycznej może być potencjalnym źródłem kryzysu militarnego.

Zakres przedmiotowy bezpieczeństwa państwa ewoluował wraz z jego historycznym rozwojem. Początkowo występowało ono wyłącznie jako bezpieczeństwo militarne i było utożsamiane ze stanem pokoju i brakiem zagrożenia wojną⁶². Jednak w okresie historii najnowszej systematycznie wzrasta znaczenie pozamilitarnych fundamentów bezpieczeństwa. Jak podkreśla T. Szubrycht, w ostatnich latach można zaobserwować tendencję do poszerzania analizy tego pojęcia „na sektory pozamilitarne, które tradycyjnie nie były uwzględniane przy ocenie bezpieczeństwa”⁶³. Piotr Daniluk, poszukując genezy tego zjawiska, wskazuje, że szczególnie w okresie zimnej wojny „rola siły militarnej została zastąpiona nierzadko oddziaływaniem politycznym, gospodarczym i technologicznym”⁶⁴. W opinii autora doprowadziło to do ukształtowania triady bezpieczeństwa, której podstawą

⁶⁰ P. Daniluk, *Myślenie strategiczne w naukach o bezpieczeństwie*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2012, Vol. 6, s. 84.

⁶¹ Tamże.

⁶² Szerzej: R. Rosa, *Filozofia bezpieczeństwa*, Warszawa: Wydawnictwo Bellona, 1995, s. 7 i nn.

⁶³ T. Szubrycht, *Współczesne aspekty bezpieczeństwa...*, s. 88.

⁶⁴ P. Daniluk, *Myślenie strategiczne w naukach o bezpieczeństwie...*, s. 84. Jako przykład autor podaje tu zimnowojenny wyścig kosmiczno-rakietowy, kryzys kubański czy amerykański projekt gwiazdnych wojen. Szerzej na temat procesu poszerzania przedmiotowego zakresu bezpieczeństwa: K.P. Marczuk, *Trzecia opcja. Gwardie narodowe w wybranych państwach Basenu Morza Śródziemnego*, Warszawa: Fundacja Studiów Międzynarodowych, 2007, s. 67 i nn.; A. Wawrzusiszyn, *Bezpieczeństwo i ewolucja jego pojmowania*, „Journal of Modern Science” 2012, nr 4, s. 148 i nn.

były filary: polityczny, militarny i gospodarczy. Jednocześnie intensywny rozwój społeczno-technologiczny lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku oraz rozpad zimnowojennego, bipolarnego porządku świata doprowadziły do wyodrębnienia nowych rodzajów bezpieczeństwa⁶⁵. Także według A. Urbanka rozszerzona koncepcja bezpieczeństwa została ukształtowana pod koniec dwudziestego wieku. Podstawowe znaczenie w tym względzie przypisuje on dziełu *Security: A New Framework for Analysis*, które w 1998 roku opublikowali uczeni skupieni wokół szkoły kopenhaskiej — B. Buzan, O. Waever i J. de Wilde⁶⁶. Autorzy wyróżnili w nim pięć podstawowych obszarów bezpieczeństwa wraz z kategoriami odpowiadających im zagrożeń. Wśród nich znalazły się bezpieczeństwo militarne, polityczne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne. Pierwszemu z wymienionych zostały przypisane zagrożenia związane z sektorem wojskowym, drugiemu — funkcjonowaniem władzy i aparatu rządu, trzeciemu — handlem, produkcją i sferą finansową, czwartemu — utrzymaniem wspólnej tożsamości, zaś piątemu — degradacją ziemskiej biosfery⁶⁷.

Obecnie kryterium przedmiotowe jest źródłem zdecydowanie bardziej rozbudowanego katalogu rodzajów bezpieczeństwa. Rozwój w tym względzie należy uznać za naturalne zjawisko. Jak zaznacza Marek Madej, przedmiotowy zakres bezpieczeństwa współcześnie dotyczy nie tylko istoty tego procesu, ale także jego treści. W konsekwencji obejmuje on zarówno chronione wartości, jak i dziedziny aktywności państwowej oraz międzynarodowej, w których mogą się rozwijać ich zagrożenia⁶⁸. Powyższe prowadzi do wniosku, że pojawianie się nowych zagrożeń oraz wartości może skutkować wyodrębnianiem nowych sektorów bezpieczeństwa. Trzeba przy tym zaznaczyć, na co słusznie zwraca uwagę K. Ficoń, że żadna klasyfikacja bezpieczeństwa nie będzie ani wyczerpująca, ani zamknięta,

⁶⁵ Karina P. Marczyk podkreśla, że dopiero początek lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, w którym nastąpił koniec zimnowojennej epoki, doprowadził do zmiany w sposobie myślenia o bezpieczeństwie międzynarodowym i narodowym (K.P. Marczyk, *Trzecia opcja...*, s. 59). Z kolei zdaniem P. Daniluka rozwój technologii teleinformatycznej miał istotny wpływ na wyodrębnienie bezpieczeństwa informacyjnego, zaś upadek bloku komunistycznego — bezpieczeństwa społecznego (P. Daniluk, *Myślenie strategiczne w naukach o bezpieczeństwie...*, s. 84).

⁶⁶ A. Urbanek [w:] M. Stefański (red.), *Poczucie bezpieczeństwa publicznego...*, s. 29.

⁶⁷ B. Buzan, O. Waever, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, London/Boulder: Lynne Rienner, 1998 [cyt. za:] A. Urbanek [w:] *Poczucie bezpieczeństwa publicznego...*, s. 29.

⁶⁸ M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2007, s. 28.

ani tym bardziej rozłączna⁶⁹. Do najczęściej wyróżnianych w literaturze rodzajów bezpieczeństwa przedmiotowego należą: bezpieczeństwo polityczne, militarne, ekonomiczne (dzielone w szczególności na bezpieczeństwo surowcowe, finansowe, technologiczne, rolne, żywnościowe i socjalne), społeczne, kulturowe, ideologiczne, ekologiczne, informacyjne, publiczne i powszechne⁷⁰. Warto podkreślić, że w literaturze przestrzega się przed nadmiernym mnożeniem tego rodzaju bytów. Zjawisko to obrazowo opisali B.R. Kuc i Z. Ścibiorek. Według nich, „w wielu przypadkach mamy do czynienia z klasycznym przykładem dzielenia włosa na części”⁷¹. Pomimo to wydaje się, że ograniczanie przedmiotowych rodzajów bezpieczeństwa do ustalonej *a priori* liczby nie jest w pełni uzasadnione. Należy bowiem pamiętać, że im większa w tym względzie specjalizacja, tym bardziej szczegółowa analiza zagrożeń oraz środków ich skutecznej eliminacji. Wprawdzie mogłoby się wydawać, że duża liczba bytów bezpieczeństwa spowoduje relatywną deprecjację ich klasycznych rodzajów (np. bezpieczeństwa militarnego), jednak ten problem powinna rozwiązać właściwa stratyfikacja omawianego obszaru.

Kolejnym kryterium porządkującym typologię bezpieczeństwa jest kryterium przestrzenne. Przyjmuje się, że ma ono uzupełniający charakter względem kryterium podmiotowego. Zdaniem K. Ficońa bezpieczeństwo podmiotowe może być przestrzennie kształtowane w obszarze wewnętrznym albo zewnętrznym. O ile pierwszy z wymienionych obszarów dotyczy zapewnienia stabilności wewnętrznej podmiotu bezpieczeństwa, o tyle drugi — przeciwdziałania zagrożeniom zewnętrznym. Autor podkreśla, że podstawą przestrzennego podziału bezpieczeństwa są terytorialne granice podmiotów bezpieczeństwa (np. państwowe, kontynentalne, sojusznicze, środowiskowe). Niestety, globalizacja, internacjonalizacja życia społecznego, międzynarodowy terroryzm, przestępczość transgraniczna czy katastrofy naturalne powodują, że wyraźny, przestrzenny podział

⁶⁹ K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna...*, s. 18.

⁷⁰ Por. R. Zięba [w:] R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa: ŁośGraf, 2008, s. 19; B. Szmulik [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa: C.H. Beck, 2012, s. 7; A. Urbanek [w:] A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa...*, s. 21 i nn.; K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna...*, s. 18; A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym...*, s. 60 i nn. Dodatkowo R. Rosicki wskazuje na incydentalne pojawianie się takich przedmiotowych kategorii bezpieczeństwa, jak bezpieczeństwo kosmiczne, epidemiologiczne, atomowe, energetyczne i humanitarne (R. Rosicki, *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa...*, s. 30).

⁷¹ B.R. Kuc, Z. Ścibiorek, *Podstawy metodologiczne...*, s. 15.

bezpieczeństwa ulega zatarciu⁷². W literaturze według kryterium przestrzennego powszechnie wyodrębnia się bezpieczeństwo lokalne, subregionalne, ponadregionalne i globalne⁷³.

Przedstawione powyżej kryteria klasyfikacyjne bezpieczeństwa nie są jedynymi, które znalazły zastosowanie w nauce. Rozbudowany katalog kryteriów klasyfikacyjnych proponuje R. Zięba. Zaliczył on do niego nie tylko kryteria podmiotowe, przedmiotowe i przestrzenne, ale także czasowe oraz sposobu organizowania. Zdaniem autora podstawowe znaczenie mają tu wymiary podmiotowy i przedmiotowy bezpieczeństwa, natomiast pozostałe spełniają względem nich jedynie funkcję uzupełniającą. Kryterium czasu pozwala na prowadzenie analizy bezpieczeństwa jako stanu lub procesu, natomiast klasyfikowanie bezpieczeństwa na podstawie sposobu jego zorganizowania odgrywa istotną rolę w obrębie stosunków międzynarodowych. W drugim z wymienionych przypadków bezpieczeństwo może być postrzegane jako unilateralne (indywidualne) albo zorganizowane w systemie równowagi (np. bipolarnie), blokowym (np. z wykorzystaniem sojuszy), bezpieczeństwa kooperatywnego lub zbiorowego (np. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie czy Organizacja Narodów Zjednoczonych)⁷⁴.

Z kolei M. Brzeziński zwraca uwagę na możliwość porządkowania obszaru bezpieczeństwa na podstawie kryteriów podmiotowego, przedmiotowego, przestrzennego, znaczenia, składników i obszaru organizacji. Autor — uznając prymat kryterium podmiotowego — wskazuje, że z punktu widzenia znaczenia bezpieczeństwa może być postrzegane

⁷² Autor zaznacza, że „podstawą tego podziału są granice terytorialne — państwowe, kontynentalne, sojusznicze i środowiskowe oraz granice innych podmiotów bezpieczeństwa. W warunkach globalizacji i internacjonalizacji większości sfer życia społecznego granica między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym jest rozmyta, a wiele zagrożeń, takich jak terroryzm międzynarodowy, narkobiznes czy katastrofy naturalne i ekologiczne, niekiedy trudno dowiązać do wyraźnie określonego źródła” — K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna...*, s. 17; por. także: M. Malec, *Percepcja bezpieczeństwa...*, s. 53–56; M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa...*, s. 37.

⁷³ Por. R. Zięba [w:] R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie...*, s. 18; A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym...*, s. 50; B. Szmulik [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego...*, s. 7; K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna...*, s. 18 i nast.; M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa...*, s. 34.

⁷⁴ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje — struktury — funkcjonowanie*, Warszawa: Scholar, 1999, s. 31.

jako stan, poczucie, proces, cel, wartość, potrzeba, struktura czy organizacja. Kryterium składników pozwala na wyodrębnienie bezpieczeństwa w sensie negatywnym oraz pozytywnym. Pierwsze obejmuje wyłącznie dążenie do przetrwania, drugie zaś — przetrwania i rozwoju. Źródłem ostatniego z proponowanych podziałów jest obszar organizacji bezpieczeństwa. Pozwala on na wyróżnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego⁷⁵.

Na zakończenie warto wspomnieć o jeszcze jednym podziale bezpieczeństwa, który wykracza poza przedstawione powyżej ramy klasyfikacyjne. Jego zwolennicy podkreślają, że multidyscyplinarny, uniwersalny i holistyczny wymiar badań nad bezpieczeństwem prowadzi do trudności w jednoznacznej klasyfikacji ich przedmiotu. Zdaniem Krzysztofa Drabika „wielowymiarowość pojęcia bezpieczeństwa wyraża się w klasyfikacjach, dla których trudno znaleźć wspólną płaszczyznę poznawczą”⁷⁶. Wynika to, jak podkreśla autor, z różnorodności przedmiotu bezpieczeństwa, który przedstawiciele poszczególnych dziedzin nauki poddają analizie wyłącznie zgodnie z właściwością własnych, specjalistycznych zainteresowań badawczych. Jednak wielość wyodrębnionych w ten sposób bytów (rodzajów bezpieczeństwa) można ograniczyć do dychotomicznej klasyfikacji bezpieczeństwa. W opinii K. Drabika „poznawczą multidyscyplinarność bezpieczeństwa można osadzić na gruncie dwóch ujęć, które wprowadził norweski socjolog Johan Galtung: personalnego i strukturalnego”⁷⁷. Według tej koncepcji bezpieczeństwo personalne odnosi się do warunków ciągłości trwania jednostki (człowieka) jako konkretnego indywidualnego bytu. Jednocześnie, jak wskazuje K. Kołodziejczyk, pełne wykorzystanie przez jednostkę takich wielorakich warunków egzystencji powinno jej zapewnić możliwość samorealizacji⁷⁸. Przyjmuje się, że bezpieczeństwo personalne ma wymiar indywidualny (odnosi się do całościowej kondycji fizycznej, psychicznej, duchowej i intuicyjnej konkretnego człowieka),

⁷⁵ M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa...*, s. 34.

⁷⁶ K. Drabik, *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne w teorii umowy społecznej Johna Locke’a*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2012, nr 3, s. 19.

⁷⁷ Tamże. Autor powołuje się w tym względzie na prace: J. Galtung, *A Structural Theory of Revolutions*, Rotterdam: Rotterdam University Press, 1974 oraz tenże, *Modelle zum Frieden: Methoden und Ziele der Friedensforschung*, Wuppertal: Jugenddienst-Verlag, 1972.

⁷⁸ K. Kołodziejczyk, *Bezpieczeństwo. Kontekst personalno-aksjologiczny*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki” 2009, nr 1, s. 140.

subiektywny (odwołuje się do subiektywnej oceny warunków życia, które mogą zostać uznane przez człowieka za gwarantujące pewność trwania albo budzące stan niepewności i lęku) oraz bezpośredni (człowiek samodzielnie rozpoznaje czynniki, które zagrażają ciągłości i jakości jego trwania oraz podejmuje działania zmierzające do redukcji zagrożeń)⁷⁹. Z kolei, według K. Kołodziejczyka, istota bezpieczeństwa strukturalnego sprowadza się do takiego ukierunkowania działalności wszystkich instytucji życia społecznego, aby ich działanie zapewniało bezpieczeństwo personalne. Pod pojęciem instytucji życia społecznego autor rozumie w szczególności organizacje i instytucje międzynarodowe, państwowe, samorządowe, spółdzielcze, zawodowe oraz zrzeszenia społeczności lokalnych⁸⁰. Warto odnotować, że szczególne znaczenie w zapobieganiu zagrożeniom bezpieczeństwa strukturalnego przypisuje się grupom dyspozycyjnym (np. wojsku, policji, straży pożarnej, straży granicznej, służbie więziennej, ratownictwu medycznemu)⁸¹. Bezpieczeństwo strukturalne ma wymiar zbiorowy (jego desygnatem jest spójna zbiorowość), pośredni (integruje jednostki wokół celu, jakim jest redukcja zagrożeń) oraz obiektywny (zagrożenia są identyfikowane na podstawie obiektywnych kryteriów, związanych z podmiotem zbiorowym)⁸².

Jednoznacznie stosunek opisanego powyżej podziału bezpieczeństwa do jego pozostałych klasyfikacji wyraził K. Drabik. Jego zdaniem „klasyfikacyjną różnorodność bezpieczeństwa można zredukować do aspektów analizy jednostkowej i zbiorowej, niezależnie od rodzajów zagrożeń, które identyfikowane są w procesie poznania”⁸³.

2. Pojęcie i struktura bezpieczeństwa narodowego

Poczynione powyżej uwagi wskazują, że do tej pory bezpieczeństwo kadrowe nie było przedmiotem doktrynalnego zainteresowania. Jednak zanim zostanie ono poddane bliższej charakterystyce, konieczne jest przedstawienie struktury bezpieczeństwa narodowego. To w niej bowiem należy umiejscawiać bezpieczeństwo kadrowe.

⁷⁹ K. Drabik, *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne...*, s. 20.

⁸⁰ K. Kołodziejczyk, *Bezpieczeństwo...*, s. 140.

⁸¹ Tamże; por. także: T. Grabińska, *Przedmiot nauk o bezpieczeństwie*, „Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej” 2010, nr 1, s. 10.

⁸² K. Drabik, *Bezpieczeństwo personalne i strukturalne...*, s. 20.

⁸³ Tamże, s. 19.

W literaturze przedmiotu prezentowanych jest wiele definicji bezpieczeństwa narodowego. Jako jeden z pierwszych pojęcie to zdefiniował Walter Lippmann. Według niego naród posiada bezpieczeństwo wówczas, gdy, z jednej strony, nie musi poświęcać swych uzasadnionych interesów w celu uniknięcia wojny, z drugiej zaś — jest w stanie, jeżeli zostaną one zakwestionowane, ochronić je za pomocą wojny⁸⁴. Pogląd ten, sformułowany w okresie II wojny światowej, współcześnie nie w pełni utrzymał swą ważność. Jednak trzeba odnotować, że nawiązuje do niego wielu późniejszych autorów. Jak wskazuje Charles F. Hermann, pierwszą nowoczesną, powszechnie akceptowaną definicję bezpieczeństwa narodowego zaproponowali w połowie lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku Morton Berkowitz i Peter G. Bock. Ich zdaniem bezpieczeństwo narodowe może być optymalnie zdefiniowane jako zdolność narodu do ochrony swych wewnętrznych wartości przed zewnętrznymi zagrożeniami⁸⁵. Także w polskiej doktrynie można odnaleźć definicje, które akcentują zewnętrzne źródło zagrożeń interesów narodowych oraz militarny sposób ich eliminacji (obrona). Przykładowo, według W. Stankiewicza, bezpieczeństwo narodowe to „stan równowagi między zagrożeniem wywołanym możliwością zaistnienia konfliktu a potencjałem obronnym”⁸⁶. Z kolei Cezary Rutkowski określa je mianem „stanu świadomości społecznej, w którym istniejący poziom zagrożeń, dzięki posiadanym zdolnościom obronnym, nie budzi obaw, lęku o zachowanie (osiągnięcie) uznanych wartości”⁸⁷.

Jednak nurt, który obecnie dominuje w literaturze przedmiotu, znacznie zwiększa znaczeniowy zakres omawianego pojęcia. Przede wszystkim przyjmuje się, że wpływ na bezpieczeństwo narodowe mają także czynniki pozamilitarne, w szczególności polityczne, gospodarcze, technologiczne, finansowe, ekologiczne, informatyczne, demograficzne czy etniczne⁸⁸.

⁸⁴ „A nation has security, when it does not have to sacrifice its legitimate interests to avoid war, and is able, if challenged, to maintain them by war” (W. Lippmann, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston: Little, 1943, s. 5).

⁸⁵ „National security can be most fruitfully defined as the ability of a nation to protect its internal values from external threats” — M. Berkowitz, P.G. Bock, *American National Security. A Reader in Theory on Policy*, New York: The Free Press, 1965, s. X [cyt. za:] Ch.F. Hermann, *Defining National Security* [w:] J.F. Reichart, S.R. Sturm (eds.), *American Defense Policy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982, s. 19.

⁸⁶ W. Stankiewicz, *Bezpieczeństwo narodowe...*, s. 73.

⁸⁷ C. Rutkowski, *Bezpieczeństwo i obronność. Strategie — koncepcje — doktryny*, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 1995, s. 30.

⁸⁸ Por. C. Mojsiewicz, *Co wpływa na bezpieczeństwo i suwerenność państw* [w:] W. Malendowski, C. Mojsiewicz (red.), *Stosunki międzynarodowe*, Wrocław:

Jak podkreśla Maxwell D. Taylor, właściwa polityka w zakresie bezpieczeństwa narodowego musi zapewniać wystarczającą ochronę różnorodnym wartościom — niezależnie od tego, gdzie są umiejscowione — od militarnych i niemilitarnych zagrożeń, zagranicznych i krajowych, przy wykorzystaniu w tym celu wszelkich dostępnych form państwowej władzy⁸⁹.

W tym kontekście Stanisław Dworecki definiuje bezpieczeństwo narodowe jako rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak występowania jakichkolwiek zagrożeń. Autor zaznacza, że chroniony obszar obejmuje zaspokojenie podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych⁹⁰. Z większym poziomem szczegółowości opisują pojęcie bezpieczeństwa narodowego K. Ficoń, R. Zięba czy W. Kitler. Pierwszy z wymienionych autorów sprowadza bezpieczeństwo narodowe do triady pośrednich kategorii bezpieczeństwa, która obejmuje bezpieczeństwo ekonomiczno-gospodarcze, militarno-obronne (zewnętrzne) oraz społeczno-cywilizacyjne (wewnętrzne). Autor podkreśla, że pierwsza wyróżniona kategoria bezpieczeństwa narodowego wynika ze stanu, możliwości i potencjału operacyjnego narodowej gospodarki. Co istotne, gospodarczy potencjał państwa determinuje poziom wydatków, które mogą zostać przeznaczone na kształtowanie pozostałych dwóch kategorii bezpieczeństwa narodowego. Nadrzędnym celem drugiej kategorii jest, według K. Ficonia, „zachowanie integralności państwa, spójności jego granic i terytorium, a także niezawisłości narodowej oraz wolności

Wrocławskie Wydawnictwo Naukowe Atla 2, 2004, s. 34; A. Skrabacz, *Organizacje pozarządowe wobec wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku*, Warszawa: Ministerstwo Obrony Narodowej Departament Wychowania i Promocji Obronności, 2006, s. 35; A.J. Włodarski, A. Święcka, *Bezpieczeństwo w aspekcie zagrożeń militarnych*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej” 2013, nr 46, s. 114 i nast.

⁸⁹ Według autora, „An adequate national security policy must provide ample protection for the foregoing classes of valuables, wherever found, from dangers military and nonmilitary, foreign and domestic, utilizing for the purpose all appropriate forms of national power” (M.D. Taylor, *Precarious Security*, New York: Norton, 1976, s. 3 i nast.).

⁹⁰ S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 1994, s. 16. Równie syntetyczną definicję proponuje T. Szubrycht. Jego zdaniem w odniesieniu do państwa i narodu bezpieczeństwo może być definiowane jako „wolność od zagrożeń stwarzających ryzyko dla przetrwania państwa” (T. Szubrycht, *Współczesne aspekty bezpieczeństwa...*, s. 88).

na arenie międzynarodowej”⁹¹, zaś trzeciej — utrzymanie „określonego stanu ładu i porządku publicznego, poszanowania zasad wolności, równości i praw jednostki oraz respektowania demokratycznych zasad współżycia społeczno-politycznego w skali ogólnospołecznej”⁹². Z kolei R. Zięba wskazuje, że na pojęcie bezpieczeństwa narodowego składają się takie podstawowe, wymagające ochrony wartości, jak przetrwanie, integralność terytorialna, niezależność polityczna oraz jakość życia. Przy tym autor przyjmuje, że przetrwanie, które odnosi się do biologicznego przeżycia ludności, istnienia państwa jako suwerennej jednostki oraz narodu jako grupy etnicznej, jest wartością nadrzędną. Bez niej występuje sytuacja zagrożenia egzystencji podmiotu, co powoduje, że pozostałe wartości nie mogłyby zostać zachowane⁹³. Oczywiście wymieniony katalog dotyczy najważniejszych, uniwersalnych wartości i nie ma zamkniętego charakteru. Ryszard Zięba uznaje, że „każde państwo w trosce o własne bezpieczeństwo narodowe ustala zbiór wartości wewnętrznych, które jego zdaniem powinny być chronione przed zagrożeniami, i przyjmuje odpowiedni do nich zespół środków zabezpieczających owe wartości przed wszelkiego rodzaju zagrożeniami”⁹⁴.

Wydaje się, że w najpełniejszy sposób istotę bezpieczeństwa narodowego oddaje definicja sformułowana przez W. Kitlera. Według niego wspomniany termin należy rozumieć jako „najważniejszą wartość, potrzebę narodową oraz priorytetowy cel działania państwa, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie proces obejmujący różnorodne środki, gwarantujące trwałą, wolną od zakłóceń byt i rozwój narodowy, ochronę i obronę państwa jako instytucji politycznej oraz ochronę jednostek i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w wartości podlegające szczególnej ochronie”⁹⁵. Jednocześnie autor dokonuje typologii bezpieczeństwa narodowego. Wśród wyróżnionych przez W. Kitlera dziedzin (rodzajów) bezpieczeństwa narodowego znalazły się bezpieczeństwo polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, ekologiczne, ideologiczne, powszechne oraz publiczne⁹⁶. Podobnie kwestię dziedzin bezpieczeństwa narodowego postrzegają Eugeniusz Nowak, Maciej Nowak

⁹¹ K. Ficoń, *Bezpieczeństwo jako systemowa kategoria ontologiczna...*, s. 20.

⁹² Tamże.

⁹³ R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa...*, s. 55 i nast.

⁹⁴ R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach...*, s. 11.

⁹⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie...*, s. 25.

⁹⁶ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej, 2011, s. 46 i nn.

i Andrzej Urbanek⁹⁷. Tak jak W. Kitler, wspomniani autorzy zaliczają do obszaru bezpieczeństwa narodowego bezpieczeństwo polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe i ekologiczne. Ponadto E. Nowak i M. Nowak wyróżniają w swej klasyfikacji bezpieczeństwo informacyjne i technologiczne, natomiast A. Urbanek — bezpieczeństwo ideologiczne i informacyjne. Przy tym typologia ostatniego z wymienionych autorów zachowuje większy stopień zbieżności z podziałem W. Kitlera, ponieważ znalazły się w niej także bezpieczeństwo powszechne i publiczne.

Należy podkreślić, że kwestia bezpieczeństwa narodowego, w tym jego struktury, była również przedmiotem analizy w ramach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Duża dynamika zmian w obrębie stosunków społeczno-gospodarczych, stosunków międzynarodowych oraz postępu technologicznego powoduje, że konieczne staje się systemowe podejście do omawianej problematyki. Przyjmuje się, że narzędziem diagnostycznym, które może być z powodzeniem wykorzystywane w tym celu, jest kompleksowy strategiczny przegląd bezpieczeństwa. Mieczysław Malec zauważa, że w praktyce wielu państw tego rodzaju przeglądy są w ostatnich latach standardem. Jednocześnie w opinii autora, przegląd bezpieczeństwa jest „procesem analitycznym, mającym na celu wypracowanie merytorycznych podstaw do podejmowania decyzji politycznych, a w konsekwencji określonych działań w zakresie bezpieczeństwa narodowego”⁹⁸. Natomiast Jacek Pawłowski definiuje wymienione pojęcie w kontekście strategii bezpieczeństwa, która jest dokumentem określającym sposób realizacji polityki państwa w obszarze bezpieczeństwa. Jego zdaniem strategiczny przegląd bezpieczeństwa jest „instrumentem służącym weryfikacji ustaleń zawartych w strategii oraz wypracowaniu propozycji aktualizacji zasadniczych jej treści”⁹⁹. Trafność powyższych definicji — bez względu na to, czy akcentowany jest procesualny, czy instrumentalny charakter przeglądu — znajduje potwierdzenie w treści Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej

⁹⁷ E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa: Difin, 2011, s. 23 i nast.; A. Urbanek [w:] A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa...*, s. 24 i nn.

⁹⁸ M. Malec, *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego, Strategia Bezpieczeństwa Narodowego, Strategiczny Przegląd Obronny — ich zakres i cele*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 17, s. 115 i nast.

⁹⁹ J. Pawłowski, *Procedura i metody organizowania i prowadzenia strategicznych przeglądów bezpieczeństwa narodowego* [w:] S. Koziej, J. Pawłowski, K. Sikorski, *Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego. Rola, struktura, procedury. Raport Instytutu Bezpieczeństwa Krajowego WSZP*, Warszawa: Instytut Bezpieczeństwa Krajowego Wyższej Szkoły Zarządzania Personalem, 2009, s. 21.

Polskiej zarówno w wersji z 2007, jak i 2014 roku¹⁰⁰. Zapisy wymienionych dokumentów wyraźnie przewidują, że weryfikacja ustaleń w nich zawartych oraz wypracowanie propozycji ich aktualizacji będzie się odbywać w ramach strategicznych przeglądów bezpieczeństwa narodowego¹⁰¹.

W Polsce decyzję o przeprowadzeniu pierwszego strategicznego przeglądu bezpieczeństwa podjął w listopadzie 2010 roku prezydent Bronisław Komorowski¹⁰². Podstawowym celem przeglądu była całościowa ocena stanu bezpieczeństwa narodowego Polski, sformułowanie wniosków dotyczących celów i sposobów działania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa oraz przygotowanie systemu bezpieczeństwa narodowego¹⁰³. Wyniki przeglądu zostały zaprezentowane w dwóch dokumentach: niejawnym raporcie

¹⁰⁰ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, źródło elektroniczne: <<http://www.msz.gov.pl/resource/7d18e04d-8f23-4128-84b9-4f426346a112>>, dostęp: 9 listopada 2014 oraz — zastępująca ją — Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, źródło elektroniczne: <<http://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>>, dostęp: 9 listopada 2014.

¹⁰¹ Por. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, s. 37; Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, s. 57. Warto odnotować, że definicja pojęcia „przegląd bezpieczeństwa” została ustalona w zarządzeniu nr 29/2010 szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego z 17 grudnia 2010 roku w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (źródło elektroniczne: <<http://www.spbn.gov.pl/sbn/archiwum-spbn/informacje-o-spbn/informacje-o-spbn/3118,Strategiczny-Przeglad-Bezpieczenstwa-Narodowego.html>>, dostęp: 9 listopada 2014). Zgodnie z zawartą w tym akcie prawnym definicją Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego to przedsięwzięcie studyjne (analityczno-koncepcyjne) mające na celu ustalenie wiarygodnej (uzasadnionej i udokumentowanej) wszechstronnej wiedzy o stanie i perspektywach bezpieczeństwa narodowego oraz opracowanie rekomendacji dla najwyższych władz państwa w zakresie strategicznego kierowania tym bezpieczeństwem (definicja ujęta w Aneksie 2 do regulaminu stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 29/2010 szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego).

¹⁰² Zarządzenie nr 4 prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24 listopada 2010 roku w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, źródło elektroniczne: <<http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=4&id=7403>>, dostęp: 9 listopada 2014.

¹⁰³ Przegląd obejmował trzy podstawowe fazy: diagnostyczną, prognostyczną i projekcyjną. Pierwsza z nich odnosiła się do oceny środowiska bezpieczeństwa i systemu bezpieczeństwa państwa, z uwzględnieniem ich słabych i mocnych stron. Druga polegała na przygotowaniu długoterminowej prognozy środowiska bezpieczeństwa, ze wskazaniem zagrożeń i szans we wszystkich jego obszarach. Z kolei trzecia — będąca syntezą efektów dwóch pierwszych faz — dotyczyła przedstawienia rekomendacji niezbędnych w celu realizacji interesów narodowych i przyjętych celów strategicznych (por. M. Malec, *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa*

Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego oraz Białej Księżdy Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Biała Księga). Miał on również istotny wpływ na treść Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku. Stwierdza ona wprost, że w jej przygotowaniu „wykorzystano wyniki Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego zakończonego w 2012 r. — pierwszego tak szeroko zakrojonego projektu analitycznego odnoszącego się do stanu systemu bezpieczeństwa narodowego i kierunków jego rozwoju”¹⁰⁴.

W świetle zapisów Białej Księgi, bezpieczeństwo narodowe należy definiować jako teorię i praktykę zapewniania możliwości przetrwania (egzystencji) i realizacji własnych interesów przez naród zorganizowany w państwo, w szczególności przez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), podejmowanie wyzwań, redukowanie ryzyk oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla państwa i jego interesów¹⁰⁵. Do istotnych osiągnięć Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego należy zaliczyć m.in. to, że w jednoznaczny sposób określił on strukturę bezpieczeństwa narodowego. W tym względzie przyjęto, że współcześnie ma ono zintegrowany (wielowymiarowy) charakter. Oznacza to, że występują w nim naturalne oraz celowo ustanowione sprzężenia i interakcje między różnymi jego podmiotami, rodzajami, dziedzinami, sektorami, działami czy obszarami. Zjawiska te integrują bezpieczeństwo narodowe w wewnętrznie spójną całość i dzięki efektowi synergiczności zapewniają jego większą skuteczność. Równocześnie katalog strukturalnych elementów bezpieczeństwa narodowego — wyróżniony na podstawie kryterium przedmiotowego — jest otwarty, ponieważ jego skład zależy od możliwych sfer aktywności państwa¹⁰⁶.

Według Białej Księgi podstawowymi jednostkami strukturalnego podziału bezpieczeństwa narodowego są konstytucyjne obszary bezpieczeństwa, dziedziny oraz sektory. Ponadto w jego strukturze wyodrębniono obszary transsektorowe (patrz tabela 1). Konstytucyjne obszary bezpieczeństwa zostały wyróżnione ze względu na obszar środowiska bezpieczeństwa państwa, do którego odnosi się ich treść (cele, warunki, sposoby

Narodowego..., s. 116; a także zapisy pkt 3.1 regulaminu stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 29/2010 szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego).

¹⁰⁴ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, s. 7.

¹⁰⁵ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 2013, s. 247 i nast. Według tego dokumentu bezpieczeństwo narodowe jest tożsame z bezpieczeństwem państwa.

¹⁰⁶ Biała Księga..., s. 248 i nast.

i środki). Przy tym środowisko to może mieć względem państwa zewnętrzny albo wewnętrzny charakter (otoczenie albo wnętrze państwa). Ponadto omawiane obszary zostały wprost wymienione w ustawie zasadniczej¹⁰⁷. Z kolei dziedziny bezpieczeństwa narodowego to sfery aktywności państwa, które zostały wydzielone ze względu na cztery główne grupy zadań z zakresu bezpieczeństwa. Należą do nich: obronność (bezpieczeństwo militarne, obrona narodowa), ochrona (bezpieczeństwo niemilitarne; ochrona ludności, zasobów, infrastruktury i struktur państwa) oraz bezpieczeństwo społeczne i bezpieczeństwo gospodarcze. Kolejna jednostka podziału, jaką jest sektor bezpieczeństwa narodowego, odnosi się do części zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego, która swym przedmiotem odpowiada ustawowo określonej działalności administracji rządowej (grupie działów, które zostały zagregowane ze względu na podobieństwo przedmiotowe). Najbardziej interdyscyplinarny wymiar mają obszary transsektorowe. Są one definiowane jako części zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego, które obejmują problematykę właściwą jednocześnie różnym podmiotom, dziedzinom i sektorom bezpieczeństwa narodowego. Transsektorowe obszary są związane w szczególności ze współczesnymi transnarodowymi i asymetrycznymi zjawiskami i procesami bezpieczeństwa. Ich wyodrębnienie jest uzasadniane jakościowo nowymi i pilnymi w danym okresie potrzebami praktycznymi, które nie mają wyraźnego adresata w istniejącej strukturze wykonawczej podmiotu bezpieczeństwa¹⁰⁸.

W ramach zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego Polski zostały wyodrębnione dwa konstytucyjne obszary, którymi są bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, oraz cztery podstawowe dziedziny — obronność (bezpieczeństwo militarne), ochrona (bezpieczeństwo niemilitarne), bezpieczeństwo społeczne oraz bezpieczeństwo gospodarcze. Z kolei w obrębie dziedzin bezpieczeństwa narodowego — stosownie do przyjętej w Polsce struktury działów administracji publicznej — wydzielono sektory bezpieczeństwa narodowego. Zaliczono do nich dyplomację, wojskowość, wywiad i kontrwywiad, bezpieczeństwo publiczne, ratownictwo, bezpieczeństwo społeczne (m.in. ochronę dziedzictwa narodowego, edukację na rzecz bezpieczeństwa, media w systemie bezpieczeństwa) oraz bezpieczeństwo gospodarcze (m.in. energetyczne, finansowe, infrastrukturalne). Powyższy podział uzupełniają transsektorowe obszary bezpieczeństwa, takie jak bezpieczeństwo informacyjne, antyterrorystyczne, antykorupcyjne, cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo jądrowe i przeciwdziałanie proliferacji broni

¹⁰⁷ Por. art. 135 i art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 7 i 8 Konstytucji z 1997 roku.

¹⁰⁸ Biała Księga..., s. 247 i nast.

masowego rażenia, zwalczanie przestępczości zorganizowanej czy zwalczanie handlu ludźmi¹⁰⁹.

Tabela 1. Struktura bezpieczeństwa narodowego według Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym	DZIEDZINY BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO																			
	Obronna		Ochronna		Społeczna				Gospodarcza											
	SEKTORY BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO																			
	dypłomatyczny	militarny	wywiadowczy	kontrywywiadowczy	prawa i porządku publicznego	ratownictwa	kulturowy	edukacyjny	społeczny	demograficzny	migracyjny	...	finansowy	energetyczny	transportowy	infrastruktury krytycznej	środowiska naturalnego			
	Transsektorowe obszary bezpieczeństwa (np. cyberbezpieczeństwo; bezpieczeństwo antyterrorystyczne)																			
	Podmioty bezpieczeństwa narodowego realizujące zadania strategiczne (operacyjne --- wspierające)																			
	Prezydent, Rada Ministrów	MSZ	MON	AW	ABW	MSW	MSW	MKiDN	MNiSzW	MPiPS	MPiPS	UDSC	---	MF	MG	MTBiGM	MTBiGM	MŚ	---	
		---	---	SWW	SKW	(Policja, SG, BOR), MS (SW) MAC, CBA, Prokura-tura	(PSP OCK) --- podmio-ty pub-liczne i niepu-bliczne, OP*	MEN --- MKiDN, uczelnie (szkoły) pub-liczne i niepu-bliczne, OP*	MEN --- MZ, ośrodki pań-stwowe i sa-morzą-dowe, OP*	---	---	MAC, OP*	---	---	---	---	---	---	---	---
		MON MSW	MSW MSZ							MZ, OP*	MAC, MSW			MG, MRiRW MSP MRR MTBiGM	MSP	MG	MG MSP	podmio-ty pań-stwowe i samo-rządowe, OP*		

* Organizacje pozarządowe.

Źródło: Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 2013, s. 19

3. Pojęcie bezpieczeństwa kadrowego państwowych formacji mundurowych. Zagrożenia kadrowe i środki ich neutralizacji

Wstępną kwestią, od której wypada rozpocząć, jest określenie znaczenia, jakie z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego należy przypisać formacjom obronnym i ochronnym państwa. W tym względzie trzeba przypomnieć, że do podstawowych funkcji, które państwo realizuje

¹⁰⁹ Por. K. Liedel (red.), *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa: Difin, 2011.

w wymiarze zewnętrznym, zalicza się funkcję obronną, zaś w wymiarze wewnętrznym — ochronną. W ramach pierwszej z nich jest ono zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego (w tym do podejmowania militarnych działań obronnych), zaś drugiej — do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Andrzej Urbanek trafnie zaznacza, że państwo, w celu wywiązania się z tych zobowiązań, powinno „stworzyć skoordynowany wewnętrznie system bezpieczeństwa, powołać do życia i utrzymywać w gotowości do działania struktury zarządzania bezpieczeństwem i wszystkie systemy wykonawcze zdolne do podjęcia określonych działań w warunkach wystąpienia zagrożeń o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym”¹¹⁰. Zdaniem B. Wiśniewskiego normy prawne, które regulują funkcjonowanie obowiązującego systemu bezpieczeństwa państwa, nie dają podstaw do jednoznacznej, teoretycznej identyfikacji tego pojęcia. Jednocześnie autor dochodzi do wniosku, że elementy tego systemu mogą być rozpatrywane w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym, strukturalnym i formalnym. Według niego, wspomniane elementy „w ujęciu podmiotowym stanowią ogół podmiotów wykonujących określone funkcje (obowiązki) związane z zapewnieniem warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami oddziaływań kryzysowych i wojennych. Natomiast w ujęciu strukturalnym rozpatrywać je należy jako podmioty realizujące wyżej wymienione funkcje na wszystkich szczeblach organizacyjnych państwa. Wspomniane powyżej założenie pozwoliło także ustalić, iż istotą ujęcia przedmiotowego jest działalność, której przedmiotem jest chronione dobro. Rozpatrywanie całokształtu działalności prowadzonej przez elementy systemu bezpieczeństwa państwa, bez względu na to czy ma ona charakter przedmiotowy czy nie, było rozpatrywaniem tej problematyki w ujęciu formalnym”¹¹¹. Bernard Wiśniewski podkreśla, że tylko takie kompleksowe podejście do systemu bezpieczeństwa państwa w pełni oddaje jego właściwości. Pomijając w tym miejscu szczegółową prezentację doktrynalnych poglądów dotyczących systemu bezpieczeństwa narodowego, punktem odniesienia dla potrzeb niniejszego opracowania będą ustalenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Biała Księga definiuje pojęcie systemu bezpieczeństwa narodowego jako całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań

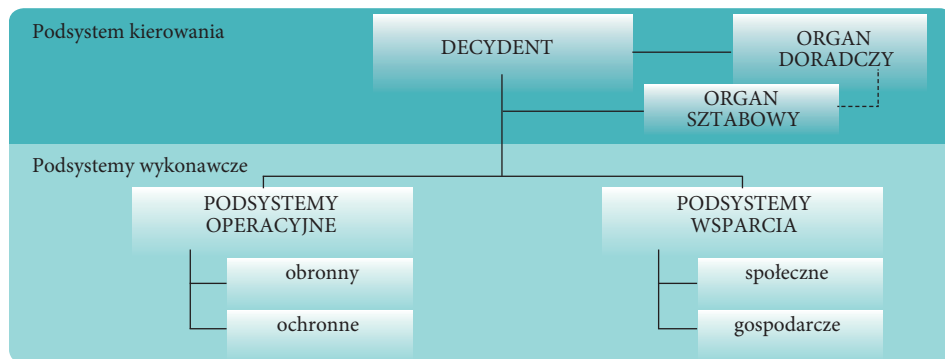
¹¹⁰ A. Urbanek [w:] A. Urbanek (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa...*, s. 20 i nast.

¹¹¹ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa...*, s. 122.

zorganizowana (w podsystemy i ogniwa), utrzymywana i przygotowywana. Składa się z podsystemu (systemu) kierowania i szeregu podsystemów (systemów) wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) i podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze)¹¹².

Z punktu widzenia niniejszej pracy podstawowe znaczenie mają podsystemy operacyjne. Są to siły i środki przewidziane do realizacji ustawowo określonych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, które pozostają w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem. Biała Księga wyróżnia w obrębie systemu bezpieczeństwa narodowego dwie grupy podsystemów operacyjnych. Pierwszą z nich tworzy podsystem obronny państwa, który jest również określany mianem obronności, obrony narodowej albo bezpieczeństwa militarnego. Ma on za zadanie wykorzystywanie szans, podejmowanie wyzwań, redukovanie ryzyk i przeciwdziałanie zewnętrznym zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym. Z kolei do drugiej grupy zaliczono podsystemy ochronne państwa i ludności, które są przeznaczone do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukovania ryzyk i przeciwdziałania zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze niemilitarnym (cywilnym). Stąd też są one określane jako podsystemy bezpieczeństwa cywilnego albo pozamilitarnego¹¹³ (patrz schemat 2).

Schemat 2. Uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego według Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego



Źródło: Biała Księga..., s. 36

¹¹² Biała Księga..., s. 36; por. także: Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z 9 kwietnia 2013 roku, s. 3 (Monitor Polski z 2013 roku, poz. 377).

¹¹³ Biała Księga..., s. 37.

Podsystem obronny obejmuje swoją przedmiotową właściwością dziedzinę obronną bezpieczeństwa narodowego, na którą składają się sektory dyplomatyczny, militarny i wywiadowczy. W konsekwencji potencjał obronny państwa tworzy przede wszystkim służba zagraniczna, która realizuje zadania na rzecz bezpieczeństwa (w szczególności ataszaty obronny przy polskich przedstawicielstwach dyplomatycznych), Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Siły Zbrojne) oraz wojskowe służby specjalne. Przy tym podstawowym instrumentem realizacji polityki obronnej państwa są Siły Zbrojne. Zgodnie z art. 26 Konstytucji z 1997 roku służą one ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic¹¹⁴. Z kolei obszarem właściwości podsystemów ochronnych została objęta dziedzina ochronna bezpieczeństwa narodowego, do której należą sektory kontrwywiadowczy, prawa i porządku publicznego oraz ratowniczy. Potencjał ochrony państwa tworzą instytucje, których pośrednim albo bezpośrednim zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa publicznego. Biała Księga zalicza do nich w szczególności: wymiar sprawiedliwości; służby specjalne; służby, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego; służby ratownictwa i ochrony ludności; elementy zarządzania kryzysowego oraz służby graniczne¹¹⁵.

Odnosząc się do obszarów oddziaływania wspomnianych powyżej podsystemów operacyjnych wypada stwierdzić, że w ich wypadku tworzenie i utrzymywanie pożądanego stanu bezpieczeństwa wymaga nie tylko relatywnie kosztochłonnych środków, ale także wysokiej efektywności angażowanych sił. Jest to związane zarówno z wyjątkowym charakterem wykonywanych zadań, jak i szczególnym sposobem ich realizacji. Ze względu na potrzebę osiągnięcia wysokiej skuteczności są one przypisywane przede wszystkim formacjom hierarchicznie podporządkowanym, umundurowanym oraz — co do zasady — uzbrojonym¹¹⁶. Taki charakter mają, w ramach podsystemu obronnego, Siły Zbrojne, Służba Wywiadu Wojskowego, Agencja Wywiadu, zaś w podsystemie ochronnym — Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Policja, Straż

¹¹⁴ Według Białej Księgi, Siły Zbrojne utrzymują gotowość do realizacji trzech rodzajów misji: zagwarantowania obrony państwa i przeciwstawienia się agresji; udziału w procesie stabilizacji sytuacji międzynarodowej oraz w operacjach reagowania kryzysowego i humanitarnych; wspierania bezpieczeństwa wewnętrznego i pomocy społeczeństwu (Biała Księga..., s. 43).

¹¹⁵ Tamże, s. 52.

¹¹⁶ Do nielicznych wyjątków należy sektor ratownictwa, w którym realizacja zadań nie wymaga stosowania broni.

Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, Służba Więzienna, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Celna czy Państwowa Straż Pożarna.

Istnieje wiele atrybutów, które przemawiają za tym, aby sprawy obrony i ochrony bezpieczeństwa narodowego powierzać tego rodzaju formacjom. Przede wszystkim są one zorganizowane z wykorzystaniem zasady centralizmu i hierarchicznego podporządkowania. Tego rodzaju struktury umożliwiają szybkie podejmowanie i realizowanie decyzji. Dzięki temu zagrożenia bezpieczeństwa narodowego mogą być identyfikowane i neutralizowane niezwłocznie po ich wystąpieniu. Równie istotny jest tu fakt militaryzacji wspomnianych formacji. Wiąże się to nie tylko z ich uzbrojeniem, ale także z umundurowaniem i szczególnym typem dyscypliny. Odniesienie do wojskowych wzorców wskazuje na ich jednolitość, profesjonalizm i skuteczność. Natomiast wyposażenie w broń akcentuje siłę. Jest to bowiem środek, który pozwala odeprzeć najgroźniejsze zamachy na dobra chronione przez państwo. Zatem można przyjąć, że formacje obronne i ochronne państwa, które w systemie bezpieczeństwa narodowego są odpowiedzialne za realizację operacyjnych zadań strategicznych, odgrywają kluczową rolę w osiągnięciu i utrzymaniu pożądanego stanu bezpieczeństwa.

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest znaczenie, jakie z punktu widzenia skuteczności działania formacji obronnych i ochronnych państwa ma służąca w nich kadra. Bez wątpienia każda społecznie użyteczna organizacja musi posiadać zdolność do skutecznej realizacji przypisanych jej celów. Zdaniem Tadeusza Kotarbińskiego, zgodnie z zasadami prakseologii, skuteczne działanie charakteryzuje się tym, że prowadzi do skutku zamierzonego jako cel. Przy tym skuteczność może być mniejsza albo większa w zależności od tego, czy cel został osiągnięty, czy też jedynie zbliżono się do niego¹¹⁷. W literaturze przedmiotu powyższa problematyka jest łączona z pojęciem efektywności organizacyjnej¹¹⁸.

¹¹⁷ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław: Ossolineum, 1975, s. 457.

¹¹⁸ Czytelne rozróżnienie pojęć „efektywność” i „skuteczność” dokonuje Joanna M. Moczyłowska. Według autorki „ich cechą wspólną jest to, że obie te oceny są zorientowane na wyniki działania. Jednak efektywność jest cechą działań dających pozytywny skutek bez względu na to, czy był on zamierzony, czy też nie. Dlatego nie może być ona utożsamiana z pojęciem skuteczności, ponieważ skuteczność odnosi się do działań dających skutki pozytywne, ale tylko tych, które wynikają z przyjętych celów. Pojęcie efektywności jest zatem szersze niż skuteczności” — J.M. Moczyłowska, *Efektywność zarządzania kapitałem ludzkim jako element efektywności organizacyjnej* [w:] M. Cisek, A. Marciniuk-Kluska (red.), *Efektywność organizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Studio EMKA, 2013, s. 185.

Niestety, prezentowane w tym względzie poglądy nie dają możliwości sformułowania jednoznacznego, powszechnie akceptowanego znaczenia tego pojęcia. Według Bernarda Ziębickiego efektywność organizacji może być analizowana w ujęciu ekonomicznym lub organizacyjnym (prakseologicznym). Pierwsze z nich utożsamia ją z relacją wyników do kosztów ich osiągnięcia. Według drugiego ujęcia efektywność jest rozumiana jako rozległa kategoria odnosząca się do pozytywnych wyników i atrybutów organizacji¹¹⁹. Z kolei Urszula Skurzyńska-Sikora dochodzi do wniosku, że efektywność organizacji może być rozpatrywana w ujęciu prakseologicznym (osiąganie zamierzonych przez organizację celów), ekonomicznym (relacja rezultatu działania organizacji do poniesionych w tym celu nakładów, wyrażana przez takie miary, jak: produktywność, wydajność, rentowność), systemowym (stopień wykorzystania zasobów organizacyjnych oraz tworzenia założonych relacji z otoczeniem) oraz kompleksowym (zdolność organizacji do osiągania celów operacyjnych)¹²⁰. Wydaje się, że z punktu widzenia niniejszego opracowania korzystne jest kompleksowe postrzeganie efektywności organizacyjnej. Łączy ono bowiem w sobie cechy zarówno ujęcia systemowego, jak i celowościowego. W takim też kontekście efektywność organizacyjną definiuje Józef Penc. Według tego autora jest to zdolność organizacji do bieżącego i strategicznego przystosowywania się do zmian, które zachodzą w otoczeniu, oraz produktywnego i oszczędnego wykorzystania zasobów do realizacji przyjętej struktury celów. Szczególnie istotne są tu zasoby organizacji, które według J. Pency obejmują środki produkcji, ludzi, informacje i środki finansowe, które organizacja posiada lub którymi może dysponować. Zasoby mogą przybrać postać materialną (np. pieniędzy, środków technicznych) lub niematerialną (np. wiedzy, kwalifikacji, zdolności, motywacji, koncesji, informacji, znaków i marek handlowych, reputacji firmy i jej produktów, kultury organizacyjnej, lojalności klientów)¹²¹.

¹¹⁹ B. Ziębicki, *Metodyka oceny efektywności organizacyjnej* [w:] B. Mikula (red.), *Historia i perspektywy nauk o zarządzaniu. Księga pamiątkowa dla uczczenia jubileuszu 40-lecia pracy naukowo-dydaktycznej prof. zw. dra hab. Arkadiusza Potockiego*, Kraków: Wydawnictwo Fundacji Uniwersytetu Ekonomicznego, 2012, s. 381.

¹²⁰ U. Skurzyńska-Sikora, *Poprawa efektywności organizacji przy wykorzystaniu modelu PEMM*, „Organizacja i Zarządzanie” 2008, nr 3, s. 8 i nast. Uważa tak również: J.M. Moczydłowska, *Efektywność zarządzania kapitałem ludzkim...*, s. 185 i nast.

¹²¹ J. Penc, *Leksykon biznesu*, Warszawa: Wydawnictwo Placet, 1997, s. 100.

W teorii zarządzania podkreśla się, że podstawą efektywności organizacyjnej jest identyfikacja zasobów, które znajdują się w organizacji, oraz ich wpływu na jej funkcjonowanie¹²². Jednocześnie powszechnie przyjmuje się, że najcenniejszym spośród zasobów każdej organizacji są zatrudnieni w niej ludzie. Jak zauważa J. Penc, personel pracujący w organizacji tworzy „zintegrowaną zbiorowość pracowników celowo ustrukturyzowaną i skoooperowaną pod kątem optymalnej realizacji systemu”¹²³. Jego zdaniem zasoby ludzkie jako aktywna część organizacji decydują o efektywności wykorzystania innych zasobów, które pozostają w jej dyspozycji. Marek Adamiec i Barbara Kożusznik podkreślają, że każdy pracownik powinien być traktowany jak źródło „potencjalnych możliwości, korzyści i materialnych oraz pozamaterialnych zysków”¹²⁴. Wykorzystanie tego potencjału w znacznej mierze zależy od sprawnego zarządzania zasobami ludzkimi, które prowadzi do ich przekształcenia w kapitał ludzki organizacji. Służy temu racjonalna polityka w zakresie pozyskiwania pracowników oraz ich rozwoju i wynagradzania¹²⁵. Aleksy Pocztowski, definiując kapitał ludzki organizacji, odwołuje się do osoby pracownika jako jego nośnika. Według niego „kapitał ludzki organizacji obejmuje ogół specyficznych cech i właściwości ucieleśnionych w pracownikach (wiedza, umiejętności, zdolności, zdrowie, motywacja), które mają określoną wartość oraz stanowią źródło przyszłych dochodów zarówno dla pracownika — właściciela kapitału ludzkiego, jak i dla organizacji korzystającej z tegoż kapitału na określonych warunkach”¹²⁶. Także Michael Armstrong uważa, że pracownicy tworzą kapitał, na który składają się wiedza, zdolności i umiejętności¹²⁷. Autor wskazuje, że jest to jedyny element organizacji, który może

¹²² K. Oblój, *Strategia organizacji w poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 1998, s. 86.

¹²³ J. Penc, *Menedżerowie i organizacje jutra. Praktyka kierowania w społeczeństwie wiedzy*, Szczytno: Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, 2010, s. 20.

¹²⁴ M. Adamiec, B. Kożusznik, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Aktor — kreator — inspirator*, Kraków: Akade, 2000, s. 13.

¹²⁵ Por. M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków: Oficyna Ekonomiczna, 2007, s. 328 i nn.; H. Król [w:] H. Król, A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006, s. 118 i nast.

¹²⁶ A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie — procesy — metody*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2003, s. 45.

¹²⁷ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 323; por. także: H. Król [w:] H. Król, A. Ludwiczynski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 54.

się uczyć oraz działać kreatywnie. Według szacunków Wiesława Harasima, źródłem od 50 do 90% wartości tworzonej przez organizację jest właściwie zarządzany kapitał intelektualny, nie zaś jej fizyczne aktywa. Uznaje on, że „kapitał ludzki (umiejętności pracowników, ich wiedza, motywacja, doświadczenia, system wartości, a także kultura organizacyjna) obok kapitału relacyjnego (marka, klienci) i strukturalnego (informatyzacja, procesy organizacyjne, systemy zarządcze) tworzy zasoby niematerialne firmy. Razem z zasobami materialnymi tworzy natomiast jej aktywa. W szacowaniu wartości firmy coraz częściej to zasoby niematerialne odgrywają kluczową rolę. Od lat 80. wartość ta zaczęła się różnić od wartości księgowej. W roku 1982 majątek niematerialny stanowił 38% średniej rynkowej wartości firm. W 2002 wartość ta sięgała już 85%”¹²⁸. Wiesław Harasim nie ma wątpliwości, że wysoka rynkowa wycena niematerialnych zasobów firmy jest przede wszystkim zasługą wiedzy i doświadczenia pracowników oraz procesów, które wspierają ich utrzymanie w firmie.

Należy przyjąć, że powyższe uwagi w pełni zachowują swą ważność w odniesieniu do zasobów kadrowych formacji obronnych i ochronnych państwa. Jednak wydaje się, że dobór personelu, rozwój jego kwalifikacji oraz utrzymanie mają tu znacznie większe znaczenie niż w wypadku organizacji typu biznesowego. Przede wszystkim trzeba zaznaczyć, że ustawowym celem omawianych formacji jest obrona i ochrona bezpieczeństwa narodowego. Niestety, współczesne środowisko bezpieczeństwa charakteryzuje się dużą zmiennością. Zatem trudno przewidzieć, jakim zagrożeniom wspomniane formacje będą się musiały przeciwstawiać. Powoduje to konieczność podejmowania działań *ad hoc*, bez możliwości odwołania się do wypracowanych wcześniej procedur czy schematów. Tego rodzaju sytuacje zmuszają funkcjonariuszy do podejmowania nieszablonowych decyzji, których ewentualna nieskuteczność może mieć niezwykle dolegliwe skutki dla najważniejszych, chronionych przez państwo wartości. Niezwykle restryktywny jest także sposób związania kadry z omawianymi formacjami. W literaturze podkreśla się, że osoby, które pełnią w nich służbę, są równocześnie członkami grup dyspozycyjno-mundurowych. Podstawą funkcjonowania tego rodzaju populacji jest złożony typ stosunku społecznego, w którym jedni członkowie grupy są podporządkowani innym. Wśród charakterystycznych cech tego rodzaju grup wymienia się rozkazodawstwo, umundurowanie, musztrę, skoszarowanie, ograniczenie życia

¹²⁸ W. Harasim, *Zarządzanie zasobami ludzkimi i kapitałem ludzkim* [w:] W. Harasim (red.), *Człowiek i organizacja XXI wieku*, Warszawa: Wyższa Szkoła Promocji, 2013, s. 27.

rodzinnego i prywatnego w związku z pełnioną służbą oraz możliwość uzyskania szczególnych gratyfikacji ze strony państwa¹²⁹. W literaturze zaznacza się, że ich członkowie muszą być w gotowości do wypełniania obowiązków służbowych dwadzieścia cztery godziny na dobę, siedem dni w tygodniu. Muszą oni także starannie dobierać znajomych, a nawet tworzyć rodziny, aby uniknąć potencjalnego konfliktu między życiem prywatnym i pełnioną służbą¹³⁰. Jednak najcięższym wymogiem służby mundurowej jest to, że pełniący ją funkcjonariusze muszą się liczyć z koniecznością poświęcenia swego zdrowia, a w skrajnych wypadkach — życia, dla obrony lub ochrony bezpieczeństwa narodowego¹³¹.

Dotychczasowe uwagi prowadzą do wniosku, że osoby pełniące służbę w formacjach obronnych i ochronnych państwa muszą mieć do niej szczególne predyspozycje. Przede wszystkim dotyczy to ich poziomu wiedzy, stanu zdrowia, sprawności fizycznej, postawy etycznej, motywacji oraz predyspozycji psychicznych. Jedynie wówczas zasób kadrowy omawianych formacji będzie stwarzał gwarancję skutecznej realizacji przypisanych im ustawowych zadań, w konsekwencji zaś — zapewnienia oczekiwanego przez państwo poziomu bezpieczeństwa. Innymi słowy, brak stosownej dbałości o tworzenie, rozwój i zachowanie kadrowego potencjału formacji obronnych i ochronnych państwa uniemożliwi im albo przynajmniej utrudni właściwe reagowanie na zagrożenia. Co więcej, można założyć, że taka sytuacja sama w sobie będzie stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Jedynie przykładowo można wskazać, że osoby o niewłaściwych postawach etycznych i niskiej motywacji mogą być podatne na korupcję ze strony obcych służb wywiadowczych albo grup przestępczych.

¹²⁹ Por. Z. Zagórski, *Grupy dyspozycyjno-mundurowe w toku transformacji. Struktura segmentacyjna a kondycja społeczeństwa Trzeciej Rzeczypospolitej* [w:] T. Leczykiewicz, Z. Zagórski (red.), *Wojsko i inne grupy dyspozycyjne w perspektywie socjologicznej*, Wrocław: Wyższa Szkoła Oficerska im. Tadeusza Kościuszki, 2000, s. 14; K. Dojwa, *Kobiety w mundurze. Wybrane aspekty służby kobiet w wojsku, policji i straży granicznej*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 1, s. 19; J. Maciejewski, *Zmiana społeczna a kobiety w Wojsku Polskim. Wybrane aspekty socjologiczne*, „Rozprawy Społeczne” 2010, nr 2, s. 138; J. Piwowarski, *Fenomen bezpieczeństwa. Pomiędzy zagrożeniem a kulturą bezpieczeństwa*, Kraków: Krakowski Instytut Badań nad Bezpieczeństwem i Obronnością Apeiron, 2014, s. 99.

¹³⁰ J. Maciejewski, *Kobiety w grupach dyspozycyjnych społeczeństwa. Wybrane aspekty socjologiczne* [w:] R.M. Kalina, P. Łapiński (red. nauk.), *Kobieta jako funkcjonariusz porządku publicznego*, Kalisz: Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej w Kaliszu, Polskie Towarzystwo Naukowe Kultury Fizycznej, 2008, s. 10.

¹³¹ Z. Zagórski, *Grupy dyspozycyjno-mundurowe...*, s. 25.

W październiku 2014 roku funkcjonariusze polskich służb specjalnych zatrzymali oficera polskiego wojska, który był podejrzany o szpiegostwo na rzecz rosyjskiego wywiadu. Przekazywał on Rosjanom dane na temat postępowań dyscyplinarnych, które dotyczyły żołnierzy polskiej armii. Tego rodzaju informacje miały pomóc w werbowaniu polskich żołnierzy. W opinii Marka Balawajdera i Krzysztofa Zasady „każdy żołnierz, który ma postępowanie dyscyplinarne lub grozi mu wyrzucenie ze służby, jest łatwym celem do zwerbowania (...). Taka »baza danych« to również bezcenne źródło informacji w przypadku ewentualnego zaostrzenia się konfliktu”¹³². Powyższy przykład dotyczy zagrożenia zewnętrznego, które jest kierowane przeciwko zasobom kadrowym formacji obronnej państwa. Jednak takie zagrożenia mogą mieć również wewnętrzny wymiar. Może to zilustrować sytuacja, w której brak dostatecznej motywacji, odpowiedniej postawy patriotycznej oraz właściwych predyspozycji psychicznych żołnierzy może prowadzić do obniżenia morale armii, a w związku z tym — także jej zdolności bojowej. W Kijowie 13 października 2014 roku odbyła się manifestacja żołnierzy ukraińskiej Gwardii Narodowej. Protestujący — pomimo trwającego na Ukrainie konfliktu zbrojnego, który zagrażał integralności tego państwa — żądali zwolnienia z przedłużającej się służby wojskowej i zgody na powrót do domów. Żołnierze podnosili, że ich służba trwa pół roku dłużej niż powinna, otrzymują zbyt niski żołd, nie otrzymują urlopów oraz podlegają dużej presji psychicznej¹³³. Z pewnością nie jest to postawa, jakiej państwo powinno oczekiwać od funkcjonariuszy swojej podstawowej formacji obronnej wówczas, gdy występują poważne, militarne zagrożenia jego egzystencji. Niestety, może się ona przełożyć na spadek ich zaangażowania w realizację powierzonych wojsku zadań obronnych.

Sumując, należy stwierdzić, że istnieje wiele zagrożeń zewnętrznej i wewnętrznej natury, które oddziałując na zasoby kadrowe formacji obronnych i ochronnych państwa, mogą prowadzić do obniżenia albo utraty ich zdolności do realizacji ustawowych zadań na rzecz bezpieczeństwa narodowego. Zatem proces obejmujący różnorodne działania (środki), które

¹³² M. Balawajder, K. Zasada, *Wiemy jaką wiedzę przekazywał Rosjanom pplk Zbigniew J.*, internetowy portal informacyjny RMF24.pl, 28 października 2014 roku, źródło elektroniczne: <<http://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-wiemy-jaka-wiedze-przekazywal-rosjanom-pplk-zbigniew-j,nId,1543007>>, dostęp: 15 listopada 2014.

¹³³ *Ukraińscy żołnierze protestowali w Kijowie*, internetowy portal informacyjny Onet.wiadomości.pl, 13 października 2014 roku, źródło elektroniczne: <<http://wiadomosci.onet.pl/swiat/ukrainscy-zolnierze-protestowali-w-kijowie/4zbdc>>, dostęp: 15 listopada 2014.

zmierzają do neutralizacji takich zagrożeń, można określić mianem bezpieczeństwa kadrowego. Bezpieczeństwo kadrowe będzie równocześnie stanem, jaki osiągnięto w wyniku zorganizowanej realizacji takiego procesu.

Wypada zaznaczyć, że w wymiarze podmiotowym powyższy rodzaj bezpieczeństwa odnosi się do państwa. Trzeba pamiętać, że formacje mundurowe nie realizują własnych, podlegających ochronie interesów, lecz zostały utworzone przez państwo w celu zwalczania zagrożeń, które godzą w jego bezpieczeństwo. W sensie prawnym żadna z tych formacji nie ma własnej prawnej podmiotowości (osobowości prawnej). Z tego punktu widzenia są one jedynie państwowymi jednostkami organizacyjnymi, które wykonują przydzielone im zadania w imieniu i na rzecz państwa. Zatem osłabienie ich potencjału kadrowego w istocie będzie prowadzić do obniżenia zdolności państwa do obrony lub ochrony jego własnej racji stanu. Wspomnianą sytuację dobrze ilustruje przykład z obszaru fizjologii człowieka. Formacje mundurowe są dla państwa tym, czym dla człowieka układ immunologiczny, który chroni go przed czynnikami chorobotwórczymi. Osłabienie tego układu znacznie zwiększa ryzyko zachorowania, a w wypadku choroby — może prowadzić nawet do ustania funkcji życiowych.

Przyjęcie prezentowanego założenia rodzi pytanie o miejsce bezpieczeństwa kadrowego państwowych formacji obronnych i ochronnych w strukturze bezpieczeństwa narodowego. Przede wszystkim należy mieć na względzie, że omawiane bezpieczeństwo zostało wyodrębnione na podstawie kryterium przedmiotowego. Żywotnym interesem państwa, który w tym wypadku podlega ochronie, jest zdolność zasobów kadrowych państwowych formacji mundurowych do realizacji przypisanych im zadań obronnych lub ochronnych. Jednak bezpieczeństwu kadrowemu — pomimo jego przedmiotowego charakteru — nie można przypisać statusu samodzielnego sektora, który mógłby zostać wyróżniony w ramach jednej z dziedzin bezpieczeństwa narodowego. Trzeba podkreślić, że przedmiotowy zakres bezpieczeństwa kadrowego nie ma swego odpowiednika wśród ustawowo określonych działów administracji rządowej. Jednocześnie opisany uprzednio, specyficzny sposób sprawowania pieczy nad interesami państwa, który jest domeną formacji mundurowych, został przez państwo wykorzystany w wielu uznanych, najbardziej newralgicznych sektorach bezpieczeństwa narodowego. Co warte odnotowania, narzędzie to zostało wykorzystane przez państwo wyłącznie w obrębie sektorów przynależnych dziedzinom obronnej i ochronnej. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że bezpieczeństwo kadrowe należy lokować w grupie transsektorowych rodzajów bezpieczeństwa narodowego.

Oczywiście można również — odrzucając wspomniane typologie bezpieczeństwa — pozostać przy podziale na bezpieczeństwo personalne i strukturalne. Wówczas omawianą problematykę należałoby wiązać z drugą z wymienionych kategorii bezpieczeństwa oraz funkcjonowaniem grup dyspozycyjnych. Jednak taką klasyfikację wypada pominąć, ponieważ ma ona niewielkie praktyczne znaczenie. Nie odwołują się do niej żadne strategiczne dokumenty państwa, które dotyczyłyby jego bezpieczeństwa. W szczególności brakuje takich odniesień w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku.

Z punktu widzenia każdego rodzaju bezpieczeństwa niezwykle istotną kwestią jest identyfikacja jego zagrożeń oraz ustalenie środków (sposobów) ich eliminacji. Warto przypomnieć, że właśnie występowanie zagrożeń jest uznawane za podstawowy powód, który uzasadnia wyodrębnianie nowych, przedmiotowych kategorii bezpieczeństwa. Uznaje się, o czym była już mowa, że ma to sprzyjać lepszemu rozumieniu występujących w ich obrębie związków przyczynowo-skutkowych, precyzyjnej analizie stanu bezpieczeństwa oraz ustalaniu optymalnych kierunków jego umacniania.

Wypada przyjąć, że podstawowym kryterium podziału zagrożeń kadrowych powinno być umiejscowienie ich źródła. Zagrożenia te mogą być generowane albo przez otoczenie bezpieczeństwa, w którym funkcjonują państwowe formacje mundurowe (zagrożenia zewnętrzne względem formacji), albo przez same formacje (zagrożenia wewnętrzne). Zewnętrzne zagrożenia kadrowe są związane przede wszystkim z intencjonalnym działaniem podmiotów, które reprezentują interesy antagonistyczne względem interesów państwa. Doprowadzenie do osłabienia zdolności ochronnych lub obronnych państwa zwiększa prawdopodobieństwo realizacji celów, do osiągnięcia których zmierzają obce służby wywiadowcze oraz grupy i organizacje zwalczające wartości chronione przez państwo. Z kolei za główny powód wewnętrznych zagrożeń kadrowych należy uznać niewłaściwie prowadzoną politykę kadrową. Z jednej strony może ona polegać na gromadzeniu zasobu kadrowego o niskich parametrach przydatności do służby, z drugiej zaś — braku aktywności, która przeciwdziałałaby degradacji takich parametrów w istniejącym zasobie kadrowym.

W niniejszej pracy przyjęto założenie, zgodnie z którym bezpieczeństwo kadrowe formacji mundurowych będzie rozumiane wąsko. Oznacza to, że związane z nim zagrożenia odnoszone są jedynie do takich sytuacji, których wystąpienie może powodować obniżenie lub utratę przez mundurowych funkcjonariuszy zdolności do realizacji zadań na rzecz obrony lub ochrony państwa. Oczywiście kluczową kwestią jest tu poziom parametrów, jakim powinni oni odpowiadać, aby można uznać, że stan ich

przygotowania do wykonywania obowiązków służbowych jest optymalny (zapewniający akceptowalny poziom bezpieczeństwa). Wydaje się, że problem ten należy rozpatrywać w odniesieniu do każdej formacji z osobna. Dopiero porównanie efektów takiej analizy umożliwi wyznaczenie minimalnego standardu wymagań, któremu będzie można przypisać uniwersalny charakter. W świetle powyższego za zagrożenie kadrowe nie będzie uważana sytuacja, w której formacja nie dba o rozwój swoich zasobów kadrowych powyżej poziomu uznanego za optymalny. Z pewnością nie jest to zjawisko korzystne, jednak nie powinno być utożsamiane z zagrożeniem.

Odrębnym zagadnieniem są środki (sposoby) eliminacji zagrożeń kadrowych. W wypadku zagrożeń zewnętrznych podstawową rolę w ich eliminacji odgrywa szeroko rozumiana osłona kontrwywiadowcza. Jak słusznie zauważa Karolina Haftarczyk, „państwa zawsze dążyły do tajnego zdobywania informacji o planach i zamiarach innych podmiotów funkcjonujących na arenie międzynarodowej, zarówno przeciwników, jak i partnerów. (...) Naturalną reakcją obronną na doskonalenie form pracy wywiadów było tworzenie struktur kontrwywiadowczych. Pozwalały one identyfikować i neutralizować działania obcych służb specjalnych. Ich skuteczność decydowała często nie tylko o wymiernych korzyściach w polityce międzynarodowej, ale nawet o przetrwaniu państw”¹³⁴. Podobne interakcje występują między państwem i zorganizowanymi grupami przestępczymi, organizacjami terrorystycznymi czy ekstremistycznymi. One także są zainteresowane pozyskiwaniem i wykorzystywaniem do własnych celów informacji wrażliwych dla bezpieczeństwa państwa (informacje niejawne), do których dostęp mają funkcjonariusze państwowych służb mundurowych. Jeżeli przy tym wspomniane podmioty zdołałyby dodatkowo pozyskać takich funkcjonariuszy do współpracy albo wprowadzić do ich grona własnych agentów, miałyby możliwość podejmowania bezpośrednich działań destabilizujących funkcjonowanie formacji mundurowych (działania sabotażowe i dywersyjne). Wobec powyższego, celem osłony kontrwywiadowczej formacji mundurowych jest przeciwdziałanie penetracji ich zasobów kadrowych przez obce służby wywiadowcze oraz organizacje przestępcze, terrorystyczne i ekstremistyczne. Tego rodzaju funkcję pełni Służba Kontrwywiadu Wojskowego w odniesieniu do Sił Zbrojnych, zaś w stosunku do państwowych formacji ochronnych — Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Ponadto w strukturze organizacyjnej poszczególnych formacji

¹³⁴ K. Haftarczyk, *Służby specjalne jako element bezpieczeństwa narodowego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki” 2011, nr 3, s. 199.

mundurowych mogą być tworzone komórki, do zadań których będzie należała ochrona własnych zasobów kadrowych. Przykładowo w Policji taki charakter można przypisać Biuru Spraw Wewnętrznych.

Służba Kontrwywiadu Wojskowego ma zapobiegać działaniom, które mogą zagrażać bezpieczeństwu lub zdolności bojowej Sił Zbrojnych. W tym kontekście podkreśla się wyjątkową potrzebę zapewnienia ochrony bezpieczeństwa wojskowego personelu. Wśród szczegółowych zadań kontrwywiadu wymienia się przeciwdziałanie szpiegostwu, korupcji i naruszeniom ochrony informacji niejawnych. W tym względzie do wojskowego kontrwywiadu należy rozpoznanie potencjalnych i realnych zagrożeń; zapobieganie im za pomocą metod operacyjnych i procesowych; bieżący monitoring i analiza sytuacji dotyczących zidentyfikowanych zagrożeń; prowadzenie działań profilaktycznych, szczególnie w zakresie ochrony informacji niejawnych; koordynacja działań i współpracy z innymi komponentami systemu bezpieczeństwa narodowego oraz podmiotami zagranicznymi i międzynarodowymi (ponadnarodowymi) zgodnie ze zobowiązaniami sojuszniczymi¹³⁵.

Z kolei Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego odpowiada za kontrwywiadowczą ochronę państwa. Do jej podstawowych zadań należy ochrona podmiotów, które mogą być potencjalnym celem inwigilacji ze strony obcych służb wywiadowczych. W tym celu agencja ta prowadzi działania, które zmierzają do wykrywania i neutralizacji prób nawiązania przez obce służby kontaktu z urzędnikami państwowymi oraz uzyskania informacji objętych klauzulą niejawności. Innym ważnym obszarem aktywności tej służby specjalnej jest profilaktyka kontrwywiadowcza. Jednym z jej podstawowych przejawów są szkolenia, w trakcie których chronionym osobom przekazywane są informacje na temat działalności obcych służb specjalnych w Polsce, w tym ich zainteresowań, metody działania czy źródeł informacji wywiadowczych. Ponadto agencja prowadzi poszerzone postępowania sprawdzające oraz uczestniczy w zwykłych postępowaniach sprawdzających, które są realizowane w ramach poszczególnych formacji mundurowych przez ich pełnomocników do spraw ochrony informacji niejawnych¹³⁶.

Warto również, biorąc pod uwagę tematykę niniejszego opracowania, podkreślić doniosłą rolę policyjnego Biura Spraw Wewnętrznych.

¹³⁵ Por. Biała Księga..., s. 169 i nast.

¹³⁶ Por. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2013 roku*, Warszawa 2014, s. 5 i nn., źródło elektroniczne: <www.abw.gov.pl/download/1/1270/raport2013.pdf>, dostęp: 23 listopada 2014.

Jego misją jest eliminowanie i ograniczanie korupcji w Policji, oczyszczanie policjantów z pomówień i doskonalenie systemu antykorupcyjnego w formacji. Realizuje ono zadania związane z zapobieganiem przestępstwom popełnianym przez policjantów i pracowników Policji, niektórym przestępstwom popełnianym na szkodę Policji, ich wykrywaniem oraz ściganiem ich sprawców. Do zadań Biura Spraw Wewnętrznych należy w szczególności: podejmowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych; koordynowanie działań operacyjnych prowadzonych w sprawach policjantów i pracowników Policji; gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji o przestępczości wśród policjantów i pracowników Policji oraz przestępstwach popełnianych na szkodę Policji; podejmowanie przedsięwzięć zapobiegających przestępczości w Policji, a także przestępczości na jej szkodę; organizowanie i przeprowadzanie badań psychofizjologicznych w ramach wewnętrznego doboru na wybrane stanowiska służbowe¹³⁷. W opinii biura, do najważniejszych obszarów zwalczanych przez nie zagrożeń należą: udział policjantów w zorganizowanych grupach przestępczych (w tym również współpraca polegająca na udzielaniu pomocy w celu umożliwiania popełniania przestępstw) oraz bezprawne przekazywanie przez policjantów danych z policyjnych i pozapolicyjnych baz danych, informacji z materiałów prowadzonych spraw lub uzyskanych w ramach wykonywanych czynności (w tym również o planowanych akcjach i operacjach policyjnych) osobom nieuprawnionym¹³⁸.

Dotychczasowe uwagi nie zmieniają faktu, że podstawową rolę w obrębie bezpieczeństwa kadrowego odgrywają zagrożenia wewnętrzne oraz środki ich neutralizacji. Należy pamiętać, że kadrowe zagrożenia zewnętrzne oddziałują bezpośrednio na funkcjonariuszy, którzy tworzą zasoby kadrowe formacji mundurowych. To oni są bezpośrednim celem inwigilacyjnej działalności obcych służb wywiadowczych, organizacji przestępczych, terrorystycznych czy ekstremistycznych. Typując potencjalne ofiary, biorą one pod uwagę pełnione przez nich funkcje, sposób ich dotarcia do pożądaných informacji oraz możliwości i predyspozycje do przeprowadzania destrukcyjnych działań aktywnych. Jednak ochrona kontrwywiadowcza ma tu wtórny i wspierający charakter. Podstawową barierę tworzy sam

¹³⁷ Szerzej: M. Węgliński, *Działalność Biura Spraw Wewnętrznych KGP*, „Kwartalnik Policyjny” 2014, nr 2, s. 57 i nn.

¹³⁸ Biuro Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji, *Informacja o funkcjonowaniu Biura Spraw Wewnętrznych KGP oraz o przestępstwach popełnianych w środowisku policyjnym wraz z danymi za 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 2, źródło elektroniczne: <www.policja.pl/download/1/127458/Informacja2011.pdf>, dostęp: 23 listopada 2014.

funkcjonariusz. To od jego postaw i predyspozycji zależy, czy zewnętrzne zagrożenia zostaną zmaterializowane. Właściwie ukształtowany funkcjonariusz powinien zarówno samodzielnie rozpoznawać zagrożenia, jak i umiejętnie się im przeciwstawiać. Niezależnie od odporności funkcjonariusza na zagrożenia zewnętrzne, określone postawy i predyspozycje są mu niezbędne w celu właściwej realizacji zadań służbowych. Ich niedostatek zwiększa ryzyko niepowodzenia, w konsekwencji zaś — obniża efektywność organizacyjną danej formacji mundurowej. Jest to również jej najważniejsze, wewnętrzne zagrożenie kadrowe.

Wobec powyższego, z punktu widzenia bezpieczeństwa kadrowego formacji obronnych i ochronnych państwa, kluczowe znaczenie mają środki (sposoby), dzięki którym uzyskują one możliwość takiego kształtowania swoich zasobów kadrowych, aby w ich skład wchodziły wyłącznie osoby, których predyspozycje do służby są najlepsze. W tym względzie największą doniosłość należy przypisać procesowi doboru do formacji mundurowej, w szczególności zaś — katalogowi przesłanek rekrutacyjnych (doborowych) oraz metodom doboru. Ustalenie katalogu przesłanek rekrutacyjnych wymaga uprzedniego określenia profilu wymagań, jakie są stawiane kandydatom do służby w danej formacji. W literaturze przyjmuje się, że profil wymagań wobec kandydata do pracy (obraz koncepcji kandydata, profil roli zawodowej, profil kompetentnego pracownika) jest tworzony na podstawie analizy potrzeb przyszłego stanowiska pracy¹³⁹. Zdaniem Anny Dudy powinna ona zmierzać do udzielenia odpowiedzi na pytania: co ma być wykonane i kto jest w związku z tym potrzebny. Rozstrzygnięcie tych kwestii umożliwia opracowanie opisu stanowiska pracy oraz profilu kandydata¹⁴⁰. Jak podkreśla Katarzyna Szkop, „profil zawiera w sobie niezbędny cech, właściwości i umiejętności kandydata z uwzględnieniem stopnia oraz ważności niezbędności danej cechy. Jego stworzenie często należy do bardzo trudnych zadań i wymaga wysiłku. Jest to etap najważniejszy — podane cechy muszą być precyzyjne, konkretne, możliwe do stwierdzenia, pomocne do znalezienia idealnego kandydata, który będzie mógł osiągnąć sukces na danym stanowisku”¹⁴¹. Alec Rodger jest autorem

¹³⁹ Por. A. Letkiewicz, T. Szankin, *Organizacja i zarządzanie. Kompetencje menedżerskie w Policji*, Szczytno: Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, 2013, s. 172; M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 449 i nn.; T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami*, Warszawa: C.H. Beck, 2002, s. 82 i nast.

¹⁴⁰ A. Duda, *Weryfikacja kandydata: wywiad kompetencyjny kluczem do profesjonalnej oceny*, „Personel i Zarządzanie” 2011, nr 3, s. 84.

¹⁴¹ A. Szkop [w:] A. Grzegorzczak (red.), *Procesy decyzyjne w warunkach niepewności*, Warszawa: Wyższa Szkoła Promocji, 2012, s. 110.

jednego z najbardziej znanych schematów klasyfikacji wymagań, które są brane pod uwagę przy opisie wspomnianego profilu. Proponuje on, aby przy definiowaniu wchodzących w jego skład kompetencji, uwzględniać następujące kategorie wymagań: cechy fizyczne (zdrowie, sylwetka, wygląd, zachowanie i wymowa); osiągnięcia (wykształcenie, kwalifikacje, doświadczenie); inteligencja ogólna (podstawowe zdolności intelektualne); zdolności szczególne (zręczność mechaniczna, manualna, płynność w mowie lub działaniu na liczbach); zainteresowania (intelektualne, praktyczne, konstrukcyjne, związane z aktywnością fizyczną czy społeczną); usposobienie (ugodowość, wpływ na innych, stabilność, zależność, samodzielność); okoliczności dodatkowe (np. dostępność, mobilność)¹⁴². Oczywiście w wypadku formacji mundurowych należy szczególnie wyeksponować te wymagania, które są związane ze specyfiką służby w zmilitaryzowanej organizacji, która funkcjonuje zgodnie z zasadą hierarchicznego podporządkowania (np. dyspozycyjność, gotowość podporządkowania się rozkazom, zdolność do dochowania tajemnicy). Warto przy tym zaznaczyć, że w niektórych formacjach mundurowych zewnętrzny dobór może być prowadzony na różne hierarchicznie stanowiska, które wakują w strukturze organizacyjnej (np. Służba Celna), natomiast w innych jest prowadzony do służby w formacji jako takiej (np. Policja). W drugim z wymienionych przypadków profil wymagań, jakie są stawiane kandydatom do służby, jest jednolity. W takiej sytuacji nowo przyjęci funkcjonariusze są lokowani na najniższych hierarchicznie stanowiskach. Dopiero później, w ramach doboru wewnętrznego, mogą oni być awansowani na wyższe stanowiska służbowe. Profil wymagań jest odzwierciedlany w katalogu przesłanek doborowych do służby w danej formacji¹⁴³. Przyjmują one postać obiektywnych kryteriów, na podstawie których będą weryfikowani kandydaci do służby. One też są podstawowym przedmiotem zasadniczych rozważań tej pracy.

Jak słusznie zaznacza Tadeusz Listwan, stworzenie profilu wymagań służy nie tylko określeniu wizerunku poszukiwanego pracownika oraz wyborowi właściwych kryteriów oceny kandydata, ale także odpowiednich technik selekcyjnych¹⁴⁴. Każdej przesłance doborowej powinna być przyporządkowana określona metoda lub metody, które pozwolą na ustalenie,

¹⁴² A. Rodger, *The Seven-point Plan*, London: National Institute of Industrial Psychology, 1952 [cyt. za:] M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 451.

¹⁴³ Dla potrzeb niniejszej pracy pojęcia: „przesłanki”, „warunki”, „wymogi” z dookreśleniem „rekrutacyjne” albo „doborowe”, będą używane zamiennie.

¹⁴⁴ T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami...*, s. 82; por. także: M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 451.

czy kandydat wypełnia daną przesłankę. W praktyce rynkowej wykorzystywane są różne metody doboru pracowników. Do tradycyjnych narzędzi pomiaru i oceny kandydatów do pracy należą rozmowa kwalifikacyjna, referencje, testy psychometryczne, testy praktyczne, biodane, analiza grafolologiczna oraz ośrodki oceny (*assessment center*). Jednak trzeba podkreślić, że postęp technologiczny i społeczny wpływa na kształtowanie się nowych metod doboru. W literaturze do takich metod, które są coraz powszechniej stosowane, zalicza się badanie uczciwości, badanie na obecność narkotyków, poligraf czy badania genetyczne¹⁴⁵. Warto przy tym odnotować, że w praktyce każda z nich występuje w wielu różnych wariantach. Metody doboru są bowiem wyodrębniane na podstawie charakterystycznych, podstawowych cech wykorzystywanego narzędzia pomiaru, nie zaś — precyzyjnie określonego standardu.

Według M. Armstronga, o wykorzystaniu w procesie doboru konkretnej metody lub metod powinna decydować ich indywidualna albo kombinacyjna skuteczność¹⁴⁶. Zatem kwestią o podstawowym znaczeniu jest ocena wartości poszczególnych doborowych narzędzi pomiaru i oceny. Ponieważ ten problem będzie jeszcze przedmiotem dalszych rozważań, w tym miejscu wypada ograniczyć się do stwierdzenia, w myśl którego unikatowy charakter zadań oraz zasad funkcjonowania formacji obronnych i ochronnych państwa powoduje, że skuteczność metod doboru do służby powinna być w ich wypadku wyjątkowo wysoka. Jednocześnie wypada się odnieść do kwestii kosztochłonności procesu doboru. W tym względzie obowiązuje zasada, zgodnie z którą im większa unikatowość wymaganych kwalifikacji, tym bardziej skomplikowane i kosztochłonne metody doboru. Jednak w omawianym wypadku nie powinno to mieć podstawowego wpływu na podjęcie decyzji o ich wykorzystaniu. Trzeba bowiem pamiętać, że trafność prognozy efektywności zawodowej funkcjonariuszy formacji mundurowych ma bezpośredni wpływ na realizację zadań, które z punktu widzenia egzystencji państwa mają newralgiczny charakter. Zatem relatywne duża kosztochłonność postępowania doborowego nie powinna wzbudzać zastrzeżeń o tyle, o ile skuteczność wykorzystanych w nim metod doboru będzie wysoka.

¹⁴⁵ P.M. Muchinsky, *Przegląd metod oceny jednostki stosowanych w Ameryce Północnej przy doborze kadry pracowniczej* [w:] T. Witkowski (red.), *Nowoczesne metody doboru i oceny personelu*, Kraków: Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, 1998; S. Chęłpa, T. Witkowski, *Psychologia konfliktów. Praktyka radzenia sobie ze sporami*, Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, 1995, s. 70 i nn.

¹⁴⁶ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi...*, s. 464.

Pożądanym efektem procesu doboru jest sytuacja, w której rzeczywiste kompetencje przyjętych do służby kandydatów pokrywają się ze stawianymi im wymaganiami. Jedyne dopuszczalne odchylenie będzie występowało wówczas, gdy nowo przyjęci funkcjonariusze swoimi cechami będą przeraścili stawiane im wymagania¹⁴⁷. Przyjmując, że w wyniku doboru tworzony jest zasób kadrowy o określonych, poświadczonych parametrach, kolejnym obszarem bezpieczeństwa kadrowego jest utrzymanie tych parametrów na poziomie, który jest akceptowany przez formację. Co do zasady, minimalne wymagania, jakie powinien spełniać funkcjonariusz w służbie, nie powinny się różnić od tych, które są stawiane kandydatom do służby. Jednak w praktyce występują w tym względzie pewne odmienności. Ze względów pragmatycznych dopuszczalne jest pewne obniżenie standardu wymagań wobec funkcjonariusza względem wymagań wobec kandydata do służby. Przykładem może tu być wymóg nieposzlakowanej opinii, który występuje w katalogu policyjnych przesłanek doborowych. Wypełnia go osoba, która — o czym będzie jeszcze szczegółowo mowa — przestrzega przyjętych w społeczeństwie wzorców moralnych i obyczajowych. Tego wymogu nie spełniają w szczególności kandydaci do służby, którzy: byli karani jako sprawcy wykroczeń; ze względu na stosowanie przemocy domowej zostali przez Policję objęci procedurą Niebieskiej Karty; byli dyscyplinarnie karani w poprzednim miejscu pracy. Takie osoby nie powinny zostać przyjęte do służby w Policji. Inaczej powyższa kwestia jest oceniana w wypadku funkcjonariuszy Policji. Fakt popełnienia przez policjanta wykroczenia albo objęcia go procedurą Niebieskiej Karty nie jest jednym z powodów wydalenia go ze służby. Także nie każde naruszenie przez niego dyscypliny służbowej (przewinienie dyscyplinarne) będzie się łączyło z takim skutkiem. Z powyższego wynika, że do zasobu kadrowego Policji nie mogą zostać włączeni kandydaci, którzy nie mają nieposzlakowanej opinii, natomiast mogą w nim pozostawać policjanci, którzy taką nieposzlakowaną opinię utracili. Innym przykładem jest doborowa przesłanka niekaralności. Do Policji mogą zostać przyjęte wyłącznie te osoby, które nie były skazane prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Jednak ze służby obligatoryjnie usuwany jest wyłącznie taki funkcjonariusz, który popełnił przestępstwo lub przestępstwo skarbowe z winy umyślnej i to pod warunkiem, że jest ono ścigane z oskarżenia publicznego. Jeżeli natomiast zostało ono popełnione z winy nieumyślnej albo jest ścigane w trybie innym niż publiczny, funkcjonariusz może pozostać w służbie albo zostać z niej usunięty. Zatem zwolnienie ze służby ma tu fakultatywny charakter.

¹⁴⁷ Por. A. Letkiewicz, T. Szankin, *Organizacja i zarządzanie...*, s. 173.

Należy podkreślić, że odchylenia, których przykłady zostały powyżej przedstawione, są nieznaczne i dotyczą przypadków niższej rangi. Uzasadnieniem ich wprowadzenia są wysokie nakłady, jakie państwo ponosi w związku z przyjęciem i przygotowaniem funkcjonariusza do służby oraz podnoszeniem przez niego kwalifikacji. Uwzględniając powyższe zastrzeżenie, należy przyjąć, że wszystkie formacje mundurowe wyznaczają swoim funkcjonariuszom określony poziom minimalnych wymagań, których wypełnienia oczekują. Można go określić minimalnym poziomem bezpieczeństwa kadrowego tych formacji. Jednocześnie muszą one być wyposażone w środki eliminacji zagrożenia polegającego na utracie przez funkcjonariuszy kwalifikacji, które je wypełniają. Tego rodzaju środki mogą prowadzić albo do usunięcia wspomnianych funkcjonariuszy ze służby, albo do podjęcia działań, które będą miały na celu odzyskanie przez nich utraconego, wymaganego poziomu kwalifikacji.

Ilustrując omawiane zagadnienie, warto odwołać się do przykładu Policji. Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy pragmatycznej tej formacji¹⁴⁸ służbę może w niej pełnić polski obywatel 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. Należy przyjąć, że powyższy katalog wymagań jest adresowany nie tylko do osoby, która chce wstąpić do Policji, ale także do funkcjonariuszy pozostających w służbie.

Podstawowa reakcja formacji (w rzeczywistości — państwa) na uchybienie przez policjanta wspomnianym wymaganiom została określona w art. 41 ustawy o Policji. Normuje on przypadki obligatoryjnego oraz fakultatywnego zwolnienia funkcjonariusza ze służby. Przede wszystkim przepis ten przewiduje, że policjanta zwalnia się ze służby, jeżeli ten w trwały sposób utracił zdolność do jej pełnienia. Orzeczenie w tej kwestii może wydać wyłącznie komisja lekarska, która podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Policjant może zostać do niej skierowany z urzędu albo na własną prośbę, w celu określenia jego stanu zdrowia oraz ustalenia zdolności fizycznej i psychicznej do służby.

¹⁴⁸ Ustawa z 6 kwietnia 1990 roku o Policji (tekst jedn. DzU z 2011 roku, nr 287, poz. 1687 ze zm.) — dalej: ustawa o Policji.

Kolejnym powodem obligatoryjnego zwolnienia ze służby jest wymierzenie policjantowi kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby. Warto zaznaczyć, że policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego, które polega na nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej lub naruszeniu dyscypliny służbowej (zawinione przekroczenie uprawnień lub niewykonanie obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych). Oczywiście wymierzenie kary dyscyplinarnej, bez względu na jej rodzaj, zawsze powoduje utratę nieposzlakowanej opinii funkcjonariusza. Jednak tylko w wypadkach najbardziej rażących naruszeń jest on wydalany ze służby¹⁴⁹. Stosowanie innych kar dyscyplinarnych daje ukaranemu szansę na odzyskanie nieposzlakowanej opinii. Należy przyjąć, że ma to miejsce z chwilą upływu okresu, po którym następuje zatarcie wymierzonej kary¹⁵⁰.

Powodem zwolnienia policjanta ze służby jest również skazanie go prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego. W takiej sytuacji — o czym była już mowa — zwolnienie może mieć obligatoryjny albo fakultatywny charakter. Jeżeli pomimo prawomocnego skazania funkcjonariusz pozostanie w służbie, będzie miał szansę uzupełnić stawiane mu wymaganie niekaralności. Podobnie, jak we wcześniej opisanym przypadku, nastąpi to z chwilą zatarcia skazania¹⁵¹.

Kolejną przyczyną obligatoryjnego usunięcia policjanta ze służby jest zrzeczenie się przez niego polskiego obywatelstwa lub nabycie

¹⁴⁹ W myśl postanowień art. 134h ustawy o Policji, wymierzona kara powinna być współmierna do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego i stopnia zawinienia, w szczególności powinna uwzględniać okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego skutki, w tym następstwa dla służby, rodzaj i stopień naruszenia ciężących na obwinionym obowiązków, pobudki działania, zachowanie obwinionego przed popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego i po jego popełnieniu oraz dotychczasowy przebieg służby. Jednocześnie na zaostreżenie wymiaru kary ma wpływ: działanie z motywacji zasługującej na szczególne potępienie albo w stanie po użyciu alkoholu lub innego podobnie działającego środka; popełnienie przewinienia dyscyplinarnego przez policjanta przed zatarciem wymierzonej mu kary dyscyplinarnej; poważne skutki przewinienia dyscyplinarnego, zwłaszcza istotne zakłócenie realizacji zadań Policji lub naruszenie dobrego imienia Policji; działanie w obecności podwładnego, wspólnie z nim lub na jego szkodę.

¹⁵⁰ Zgodnie z art. 135q ustawy o Policji zatarcie kary dyscyplinarnej oznacza uznanie kary za niebyłą.

¹⁵¹ Zgodnie z art. 106 ustawy z 6 czerwca 1997 roku — Kodeks karny (DzU nr 88, poz. 553 ze zm.) z chwilą zatarcia skazania uważa się je za niebyłe.

obywatelstwa innego państwa. Wydaje się, że wspomniana przyczyna zwolnienia nie w pełni koresponduje z wymogiem obywatelstwa polskiego, który został określony w art. 25 ust. 1 ustawy o Policji. Dotyczy to kwestii podwójnego obywatelstwa, którego wymieniony przepis wprost nie wyklucza. Problem ten będzie przedmiotem szczegółowych rozważań w dalszej części pracy.

Wspólną cechą przedstawionych dotychczas przykładów jest to, że działania formacji, które zmierzały do eliminacji pojawiających się zagrożeń kadrowych, nie były planowane. Można przyjąć, że miały one retroaktywny charakter i były reakcją na ujawnioną nieprawidłowość. Jednak trzeba podkreślić, że formacje mundurowe mogą także planować i realizować aktywne działania przesiewowe, których celem będzie eliminacja konkretnych zagrożeń. W wypadku Policji taki wymiar należy przypisać w szczególności okresowej weryfikacji sprawności fizycznej funkcjonariuszy, która jest jednym z elementów składowych ich zdolności do służby. W myśl postanowień art. 7 pkt 4b ustawy o Policji, komendant główny tej formacji określa zakres, szczegółowe warunki, tryb przeprowadzania oraz zasady oceniania testu sprawności fizycznej policjantów. Kwestia ta została przez niego uregulowana w zarządzeniu nr 418 z 15 kwietnia 2011 roku¹⁵². Zgodnie z tym aktem prawa wewnętrznego sprawność fizyczna policjanta jest weryfikowana raz w roku za pomocą testu sprawności fizycznej. Przeprowadza go komisja, którą powołuje kierownik właściwej jednostki organizacyjnej Policji. Podstawą oceny wyników, jakie zdający uzyskali z poszczególnych prób sprawnościowych, są normy, które zostały zróżnicowane ze względu na płeć i wiek zdających. Warto zaznaczyć, że ewentualne niezaliczenie testu nie może być bezpośrednią przyczyną zwolnienia policjanta ze służby. Natomiast może ono być przyczyną innych negatywnych konsekwencji, których wybór należy do przełożonego. W praktyce przełożeni najczęściej czasowo wyłączają takich podwładnych z systemu premiovania. W skrajnych przypadkach możliwe jest również skierowanie podwładnego na badania do komisji lekarskiej w celu ustalenia jego zdolności fizycznej do służby. Dopiero wówczas, gdy komisja, dokonując takiej oceny, wydałaby orzeczenie, zgodnie z którym badany zostałby uznany za trwale niezdolnego do dalszej służby, byłoby to podstawą do jego zwolnienia z Policji.

¹⁵² Zarządzenie nr 418 komendanta głównego Policji z 15 kwietnia 2011 roku w sprawie zakresu oraz szczegółowych warunków, trybu przeprowadzania oraz zasad oceniania sprawności fizycznej policjantów (Dz. Urz. KGP nr 3, poz. 17 ze zm.).

Podobny charakter wypada przypisać procesowi adaptacji zawodowej policjantów, której są oni poddani w okresie służby przygotowawczej¹⁵³. Wprawdzie jej podstawowym celem jest planowe i zorganizowane przygotowanie takich funkcjonariuszy do samodzielnego wykonywania zadań służbowych, jednak ma ona także umożliwić ocenę ich przydatności do dalszej służby. Pośrednio wskazuje na to treść art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji. Zgodnie z tą normą policjanta w służbie przygotowawczej obowiązkowo zwalnia się z Policji, jeżeli w wystawionej mu opinii służbowej zostanie stwierdzona jego nieprzydatność do służby. Zatem proces adaptacji zawodowej jest również narzędziem planowej i zorganizowanej weryfikacji zdolności do służby nowo przyjętych, niedoświadczonych policjantów. Brak oczekiwanych postępów adaptacyjnych należy w tym wypadku uznać za efekt braku odpowiedniej zdolności do służby.

Przedstawiony powyżej przegląd przykładowych środków przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa kadrowego formacji mundurowych ma jedynie poglądowy charakter. Bliższa, całościowa charakterystyka tego obszaru wymaga przeprowadzenia szczegółowych analiz, które wykraczają poza ramy tego opracowania. Natomiast jego dalsza część zostanie poświęcona najważniejszemu — zdaniem autora — mechanizmowi przeciwdziałania zagrożeniom kadrowym, jakim są przesłanki doboru do służby. Jednocześnie z racji profesjonalnych zainteresowań autora kanwą dalszych rozważań będzie największa formacja ochrony państwa, Policja.

¹⁵³ Decyzja nr 374 komendanta głównego Policji z 22 września 2009 roku w sprawie adaptacji zawodowej policjantów w służbie przygotowawczej (Dz. Urz. KGP nr 13, poz. 66 ze zm.).

