

DOI: 10.5604/01.3001.0055.5688

Bernard Wiśniewski

Akademia WSB w Dąbrowie Górniczej
e-mail: bwisniewski@wsb.edu.pl
ORCID: 0000-0002-0011-7271

Robert Gwardyński

Akademia Wychowania Fizycznego im. Polskich Olimpijczyków we Wrocławiu
e-mail: gwardynski@onet.pl
ORCID: 0000-0003-1184-5669

Wzmacnianie odporności państwa w drodze racjonalizacji działań systemu bezpieczeństwa wewnętrznego

STRESZCZENIE

Czasom współczesnym towarzyszy eskalacja zagrożeń, które, choć dotychczas znane, nie generowały tak poważnego ryzyka z nimi związanego. Na terytorium Polski pojawiła się pandemia koronawirusa SARS-CoV-2, dostrzegalne są zmiany klimatyczne wywołujące katastrofy naturalne, a za wschodnią granicą trwa wojna, której poważne skutki dostrzegalne są również w naszym kraju. Polska podejmuje szereg działań utrzymujących poziom swego bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa wewnętrznego. Czyni to m.in. na gruncie wzmacniania odporności w drodze racjonalizacji działań systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Efektem tej odporności jest zmniejszenie podatności na zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne państwa mogące zdestabilizować tak funkcjonowanie struktur państwa, jak i jego obywateli. Celem artykułu jest ukazanie racjonalizacji działań systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jako środka we wzmacnianiu odporności tego podmiotu.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, odporność państwa, system bezpieczeństwa państwa, racjonalizacja działań, prakseologia.

Wstęp

Każdą organizację w sensie rzeczowym powinien cechować odpowiedni próg niewrażliwości na zdarzenia (rozumiane w sensie ontycznym i prakseologicznym jako stan jakiejś rzeczy lub jej zmiana)¹, które mogą utrudnić lub uniemożliwić funkcjonowanie tego złożonego obiektu. Owa niewrażliwość organizacji jest jej odpornością. Wówczas gdy poziom odpor-

¹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wydanie pierwsze, UŁ, Łódź 1982, s. 37.

ności danej organizacji jest niewystarczający, to zdarzenie – dotychczas tylko potencjalnie destrukcyjne – staje się istotnym składnikiem niekorzystnego układu zdarzeń utrudniających lub uniemożliwiających jej funkcjonowanie. Układy zdarzeń, które zostały wyróżnione ze względu na związek przyczynowy z jakimś późniejszym zdarzeniem, np. stanem organizacji lub zmianami w niej zachodzącymi, noszą miano warunków. Warunki, o których tu mowa, można podzielić na warunki zewnętrzne (sytuację) i warunki wewnętrzne². Zdarzenia destrukcyjne zawierające się w niesprzyjających warunkach mogą wpływać negatywnie na czynniki konsolidujące organizację (człon kierowniczy, człon wykonawczy, człon wsparcia, współdziałanie, więzi i łączność, w tym szczególnie komunikację) lub ograniczają możliwość funkcjonowania organizacji, do której zaliczyć można możliwość zewnętrzną (sytuacyjną) oraz możliwość wewnętrzną (na którą składa się m.in. możliwość dyspozycyjna poszczególnych członków kadry) organizacji.

Organizacją o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania zarówno jednostek ludzkich, jak i społeczeństw jest państwo. Istnieją różne sposoby rozumienia słowa „państwo”, jednak w kontekście ogólnej teorii państwa ma zastosowanie przede wszystkim pojęcie „państwa” jako organizacji społecznej³. W takim to podejściu socjologizującym „państwo” to społeczność polityczna⁴, a ściślej rzecz ujmując – to sformalizowana, wyposażona w organy władzy, wielka i terytorialnie rozległa organizacja społeczna⁵. Państwo jest szczególną organizacją społeczną, zapewniającą zaspokajanie najważniejszych potrzeb obywateli i zagwarantowanie realizacji ich interesów. Już w starożytności Stagiryta pisał: „Skoro widzimy, że każde państwo jest pewną wspólnotą, a każda wspólnota powstaje dla osiągnięcia jakiegoś dobra (wszyscy bowiem w każdym działaniu powodują się tym, co im się dobrem wydaje), to jasną jest rzeczą, że wprowadzie wszystkie [wspólnoty] dążą do wspólnego dobra, lecz przede wszystkim czyni to najprzedsniejsza ze wszystkich, która ma najważniejsze ze wszystkich zadanie i wszystkie inne obejmuje. Jest nią tzw. państwo i wspólnota państwowa”⁶.

Nowoczesne państwo w społecznym układzie musi spełniać określone funkcje, do których zaliczyć można według różnych stanowisk badaczy m.in.:

- funkcje zewnętrzne państwa i funkcje wewnętrzne państwa (w tym funkcje: ochronna, regulacyjna, kulturalno-wychowawcza, adaptacyjna, innowacyjna, socjalna, gospodarcza)⁷;
- funkcję wewnętrzną państwa, funkcję zewnętrzną państwa, funkcję społeczno-gospodarczą i funkcję kulturalno-ideologiczną⁸;
- funkcje: wewnętrzną, zewnętrzną, gospodarczo-organizatorską, socjalną, adaptacyjną, regulacyjną oraz innowacyjną⁹.

² T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, 1978, s. 268.

³ J. Kowalski, *Pojęcie państwa* [w:] *Teoria państwa i prawa*, red. J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, PWN, Warszawa 1983, s. 49.

⁴ M. Chmaj, *Państwo* [w:] *Encyklopedia politologii*, tom 1., *Teoria polityki*, red. M. Żmigrodzki, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999, s. 218.

⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2011, s. 22.

⁶ Arystoteles, *Polityka*, PWN, Warszawa 2012, s. 25.

⁷ M. Chmaj, *Państwa funkcje* [w:] *Encyklopedia politologii*, tom 1., *Teoria polityki*, red. M. Żmigrodzki, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999, s. 218.

⁸ S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, PWN, Warszawa 1979, s. 68.

⁹ B. Wiśniewski, *Przygotowania obronne resortu spraw wewnętrznych*, WSPol, Szczecino 2014, s. 134.

Jako że państwo jest organizacją społeczną, to dla powodzenia jego funkcjonowania – tak jak to jest w przypadku każdej innej organizacji – niezbędne są odpowiednie warunki zewnętrzne i wewnętrzne, które z jednej strony sprzyjają jego funkcjonowaniu i rozwojowi, z drugiej zaś nie wiążą się z istotnym ryzykiem utraty czegoś, co wspólnota państwowa szczególnie ceni¹⁰. Bezpieczeństwo państwa może być postrzegane jako stan równowagi wewnętrznej tej organizacji związanej z niezakłóconym funkcjonowaniem struktur państwowych. Owa równowaga wynika ze zdolności państwa do utrzymywania stabilnego środowiska wewnętrznego i to pomimo zachodzących zmian w otoczeniu. Do owej równowagi przyczynia się odporność organizacji, objawiająca się niepodatnością na zdarzenia mogące stać się w sytuacjach kryzysowych źródłem procesów destabilizujących państwo.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 roku, odnosząc się do odporności państwa, wskazuje na konieczność „podniesienia odporności państwa na zagrożenia, poprzez tworzenie systemu obrony powszechnej, opartego na wysiłku całego narodu oraz budowanie zrozumienia dla rozwoju odporności i zdolności obronnych Rzeczypospolitej Polskiej”¹¹. Według niniejszego dokumentu zwiększenie odporności na zagrożenia ma się odbywać przede wszystkim w zakresie „ciągłości rządzenia i funkcjonowania państwa, skutecznych dostaw energii, niekontrolowanego przepływu osób i relokacji ludności, gromadzenia, ochrony oraz zagospodarowania zasobów żywności i wody, zdolności do postępowania w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze masowym, odpornych sieci telekomunikacyjnych i systemów teleinformatycznych, systemów informowania ostrzegania ludności oraz wydolnego systemu transportowego”¹². Antoni Podolski – Dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego MON i były Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji – pisze, że „Odporność strategiczna państwa to jeden z najważniejszych elementów systemu bezpieczeństwa. Ważne jest, by budować ją zarówno w wymiarze militarnym, jak i pozamilitarnym. W tym celu należy podjąć ponadpartyjną współpracę administracji państwowej i polityków ze społeczeństwem obywatelskim, przedstawicielami samorządów i biznesu”¹³. Ważnym elementem odporności państwa jako organizacji społecznej jest „społeczna odporność” zdefiniowana w Ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej jako „indywidualna i grupowa zdolność ludzi do zaspokajania swoich podstawowych potrzeb bytowych, w tym dzięki posiadaniu własnych zapasów niezbędnych produktów, oraz ich zdolność do współdziałania z podmiotami ochrony ludności, a także do zdobywania kompetencji w zakresie kształtowania świadomości zagrożeń i zapobiegania zagrożeniom oraz pożądanym zachowań na wypadek wystąpienia zagrożeń”¹⁴.

Mając na względzie obecną sytuację w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, nie może dziwić, że szczególną uwagę kieruje się na ten rodzaj odporności, który można przeciwstawić wrogim oddziaływaniom hybrydowym Federacji Rosyjskiej. W takim kontekście warto przywołać definicję odporności wypracowaną przez NATO, gdzie jest ona rozumiana jako

¹⁰ Por. P. Lubiewski, *Bezpieczeństwo państwa w ujęciu systemowym*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, nr 74/2/2020, s. 118.

¹¹ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020, s. 15.

¹² Ibidem, s. 16.

¹³ A. Podolski, *Odporność strategiczna państwa – jak ją budować?*, <https://www.kongresobywatelski.pl/wp-content/uploads/2024/12/ptl-19-antoni-podolski-odpornosc-strategiczna-panstwa-jak-ja-budowac-pdf>, dostęp: 12.10.2025 r.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907 z późn. zm.).

„zdolność społeczeństwa do przeciwstawienia się wstrząsom (np. klęska żywiołowa, awaria infrastruktury krytycznej, atak hybrydowy lub zbrojny) i odbudowy, która łączy w sobie gotowość cywilną i potencjał wojskowy”¹⁵.

Rozumiejąc powagę obecnej sytuacji Polski, w tym i społeczeństwa, należy uświadamiać sobie wpływ różnych działań na budowę i wzmacnianie odporności państwa. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie racjonalizacji działań systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jako środka we wzmacnianiu odporności tego podmiotu.

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa a odporność państwa

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa *sensu largo* to ogół warunków wewnętrznych zapewniających stan równowagi wewnętrznej tej organizacji, warunkujących jej sprawne funkcjonowanie. Waldemar Kitler wskazuje, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa „to jeden z dwóch aspektów (typów) bezpieczeństwa państwa (narodowego), oznaczający stan rzeczy, zbiór różnego rodzaju okoliczności zachodzących we wszelkich dziedzinach aktywności wewnętrznej, charakteryzujący się stabilnością i harmonijnością jego rozwoju (funkcjonowania); to – innymi słowy – stan i proces zabezpieczenia wartości i interesów państwa przed negatywnymi czynnikami wewnątrzpaństwowymi”¹⁶. Wskutek wnikliwych dociekań można również przyjąć, że „bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to stan uzyskany w efekcie spełniania przez państwo funkcji wewnętrznej realizowanej w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa narodowego, przejawiający się ochroną:

- w ujęciu wąskim – porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa powszechnego;
- w ujęciu szerokim – porządku konstytucyjnego, życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, a także skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych”¹⁷.

W ramach bezpieczeństwa wewnętrznego można zatem wyodrębnić:

- porządek konstytucyjny – jako „stan ładu i funkcjonowania państwa zgodnie z normami określonymi w ustawie zasadniczej”¹⁸;
- bezpieczeństwo publiczne – jako stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami godzącymi w te dobra¹⁹;
- bezpieczeństwo powszechne – jako „stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych”²⁰.

Według NATO Baseline Requirements National Resiliencedo do wymagań podstawowych dotyczących odporności państwa zaliczono:

¹⁵ T. Nowak, *Budowa odporności na obecne i przyszłe zagrożenia o charakterze hybrydowym. Rekomendacje dla Polski*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2022, tom 1 nr4(50), <https://ojs.tnkul.pl/index.php/rns/article/view/17795/16756>, dostęp: 12.10.2025 r.

¹⁶ W. Kitler, *Bezpieczeństwo państwa a bezpieczeństwo narodowe* [w:] *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, AON, Warszawa 2013, s. 26.

¹⁷ B. Wiśniewski, *Przygotowania obronne...*, op. cit., s. 136.

¹⁸ W. Kitler, *Bezpieczeństwo państwa...*, op. cit., s. 27.

¹⁹ B. Wiśniewski, *Przygotowania obronne*, op. cit., s. 136.

²⁰ Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*, Podręcznik akademicki, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 39.

1. Zapewnienie ciągłości działania rządu i kluczowych usług rządowych, na przykład możliwość podejmowania decyzji i komunikowania się z obywatelami w sytuacjach kryzysowych.
2. Odporność dostaw energii umożliwiającej zapewnienie ciągłości dostaw energii i posiadanie planów awaryjnych na wypadek zakłóceń.
3. Zdolność do skutecznego radzenia sobie z niekontrolowanym przemieszczaniem się ludzi i neutralizowania tych ruchów w kontekście rozmieszczenia sił zbrojnych NATO.
4. Odporność zasobów żywności i wody, polegającej na zapewnieniu dostaw odpornych na zakłócenia lub sabotaż.
5. Zdolność do radzenia sobie z masowymi ofiarami i uciążliwymi kryzysami zdrowotnymi, zapewniających to, że cywilne systemy opieki zdrowotnej będą funkcjonowały, a także że wystarczające zapasy środków medycznych będą dostępne i bezpieczne.
6. Odporność systemów łączności cywilnej, zapewniających możliwości funkcjonowania sieci telekomunikacyjnych i cybernetycznych nawet w warunkach kryzysowych, z wystarczającą przepustowością zapasową. Obejmuje to również potrzebę niezawodnych systemów łączności, w tym 5G, solidnych opcji przywracania tych systemów, priorytetowego dostępu do władz krajowych w czasach kryzysu oraz dogłębnej oceny wszystkich zagrożeń dla systemów łączności.
7. Odporność systemów transportowych, zapewniających, że siły NATO mogą szybko przemieszczać się przez terytorium Sojuszu, a służby cywilne mogą polegać na sieciach transportowych nawet w sytuacjach kryzysowych²¹.

Mając to na względzie, można uznać, że za kształtowanie odporności odpowiada system bezpieczeństwa wewnętrznego państwa będący częścią systemu bezpieczeństwa państwa.

System bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego funkcjonowanie

Z rzeczy znajdujących się w otoczeniu człowieka można otworzyć zbiory dystrybutywne, których elementy posiadają tę samą relatywnie relewantną cechę, oraz zbiory kolektywne, których elementy połączone są relacjami, tworząc w ten sposób całość o właściwości jakościowo różnej od właściwości poszczególnych elementów składowych. Przykładem zbioru kolektywnego w środowisku społecznym jest zbiorowość społeczna, będąca – jak wskazuje Jan Szczepański – wszelkim skupieniem ludzi, w których wytworzyła się i utrzymuje w danej chwili pewna więź społeczna²². Zbiory kolektywne są systemami o charakterze tworów (powstałych z natury rzeczy) lub wytworów (umyślnie wytworzonych przez człowieka dla zwiększenia jego możliwości sprawczych). Wytworem jest organizacja, będąca – jak pisze Andrzej K. Koźmiński – „ustrukturuowanym, czyli uporządkowanym w pewien sposób systemem społeczno-technicznym”²³, w ramach którego można wyodrębnić:

- podsystem celów i wartości (określający misję)²⁴;

²¹ *Resilience, Civil Preparedness and Article 3*, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm, dostęp: 12.10.2025 r.

²² J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1966, s. 133.

²³ A. K. Koźmiński, *Organizacja [w:] Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A. K. Koźmiński, W. Piotrowski, PWN, Warszawa 2013, s. 30.

²⁴ Por. P. Lubiewski, *Bezpieczeństwo państwa w ujęciu systemowym...*, op. cit., s. 121.

- podsystem psychospołeczny (zawierający personel organizacji);
- podsystem struktury (obejmuje m.in. formalny podział zadań, obowiązków i uprawnień);
- podsystem techniczny (zawierający m.in. stosowane w organizacji technologie, urządzenia);
- podsystem zarządzania (człon kierowniczy organizacji, obejmujący również m.in. mechanizmy sprawowania władzy, koordynacji i kontroli).

O organizacji Tadeusz Pszczołowski pisze, że to „pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do niej jej własnych elementów, mianowicie taka całość, której wszystkie składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości”²⁵. Dla Witolda Kieżuna organizacja w sensie rzeczowo-atrybutowym to „celowy system, którego sposób uporządkowania polega na tym, że poszczególne części współprzyczyniają się do powodzenia całości, a więc osiągnięcia celu całości”²⁶. Leszek Krzyżanowski pisze natomiast o niej: „Przez organizację, *ORG*, rozumiemy zorientowany na realizację jakichś celów pewien realny przedmiot *P* stanowiący kolektywny, uporządkowany zbiór elementów *e*, między którymi zachodzą więzi współdziałania *V*:

$$ORG = [G, \{e(P)\}, V],$$

gdzie:

G – wiązka celów; *V* – więzi współdziałania.

Pojęcie organizacji może być zatem odnoszone wyłącznie do celowo zorientowanych, realnych przedmiotów, złożonych z aktywnych elementów zdolnych do wchodzenia w rzeczywiste interakcje, między którymi zachodzą więzi współdziałania. Wystąpienie więzi współdziałania *V* jest warunkiem powstawania efektu synergicznego *EF_{syn}*”²⁷.

Organizacje w ujęciu prakseologicznym dzieli się na zespoły i instytucje. Zespoły ludzkie są zbiorem kolektywnym ludzi realizujących w kooperacji cel zespołowy (wspólny cel organizacyjny). Instytucje są zaś zespołami ludzkimi wyposażonymi w aparaturę, w tym narzędzia lub pomieszczenia²⁸.

Za utrzymywanie bezpieczeństwa państwa odpowiada „system bezpieczeństwa państwa”. To 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 wojennych²⁹. Tak rozumiany system bezpieczeństwa państwa jest organizacją w sensie rzeczowym noszącej miano „systemu bezpieczeństwa państwa”. W jej ramach istnieje organizacja nosząca miano „system bezpieczeństwa wewnętrznego”, który z kolei dzieli się na „podsystem bezpieczeństwa publicznego”, w ramach którego jest prowadzona działalność ochronna – o charakterze policyjnym oraz „podsystem bezpieczeństwa powszechnego”, w ramach którego jest prowadzona działalność ochronna o charakterze ratowniczym.

System bezpieczeństwa wewnętrznego posiada wszystkie najważniejsze cechy organizacji:

²⁵ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia...*, op. cit., s. 150.

²⁶ W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, SGH, Warszawa 1997, s. 13.

²⁷ L. Krzyżanowski, *Podstawy nauki zarządzania*, PWN, Warszawa 1985, s. 156.

²⁸ T. Kotarbiński, *Traktat...*, op. cit., s. 113.

²⁹ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, WSPol, Szczecino 2013, s. 122.

- posiada cel organizacyjny, jakim jest utrzymywanie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa;
- posiada naczelnie uzależniający człon kierowniczy, jakim jest Rada Ministrów;
- funkcjonowanie całości opiera się na kooperacji podmiotów składowych;
- istnieje więc i zachodzą relacje pomiędzy jego funkcjonującymi członami.

Nadto w ramach systemu bezpieczeństwa wewnętrznego występuje podział dopełniających się kompetencji określonych prawem.

W ramach systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa działają instytucje państwowe (rządowe i samorządowe), prywatne i stowarzyszenia społeczne (np. WOPR, GOPR, TOPR) o zasięgu krajowym, regionalnym lub lokalnym. To ich działalność przyczynia się również do zwiększania odporności państwa.

Racjonalizacja funkcjonowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

Zadaniem funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa jest utrzymywanie bezpieczeństwa narodowego (państwa) rozumianego jako: „najważniejsza wartość, potrzeba narodowa i priorytetowy cel działalności państwa, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie proces obejmujący różnorodne środki, gwarantujące trwałą, wolną od zakłóceń byt i rozwój narodowy (państwa), w tym 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 dobra podlegające szczególnej ochronie”³⁰. Natomiast zadaniem funkcjonowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest utrzymywanie bezpieczeństwa wewnętrznego.

W interesie społecznym jest to, by system bezpieczeństwa wewnętrznego państwa nie tylko funkcjonował, ale również by wykazywał się odpowiednio wysokim poziomem sprawności. Sprawność to pozytywnie oceniana sprawność działania (w przypadku organizacji mówimy nie o działaniu, lecz funkcjonowaniu, jako że „funkcjonowanie zespołów to nic innego jak splot działań jego uczestników”³¹) danego podmiotu. Sprawność działania może być ujmowana generalnie i wówczas ją utożsamiamy ze skutecznością. Może być również ujmowana syntetycznie i wówczas obok sprawności pojawia się inny walor działania, np. ekonomiczność (a w tym wydajność lub oszczędność), korzystność, udatność, dokładność, ścisłość, efektywność itp.

Rozumienie pojęcia sprawności sprzyja dokonywaniu ocen sprawnościowych działania, charakteryzujących się racjonalnością i praktycznym zastosowaniem. Tadeusz Kotarbiński pisze, że „ocena praktyczna, czyli sprawnościowa, sprowadza się do pytań o skuteczność i ekonomiczność działania. Któręć to działania są skuteczne? Takie, które prowadzą do obranego celu. Mogą to przy tym czynić bardziej lub mniej zgodnie z celem. A kiedy działanie jest ekonomiczne? O, tego są dwa różne przejawy: wydajność i oszczędność. Wydajniej zachował się Piotr niż Jan, zawsze i tylko, jeżeli przy tym samym stopniu zużycia zasobów, przy tym samym ich ubytku, uzyskał większy nabytek, większą miarę zamierzonych

³⁰ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe...*, op. cit., s. 31.

³¹ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWN, Warszawa 1976, s. 185.

osiągnąć. Oszczędniej zaś poczynął sobie Piotr niż Jan, zawsze i tylko, jeżeli tę samą miarę osiągnąć uzyskał, zużywwszy mniej zasobów”³².

Racjonalizacja funkcjonowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego to innymi słowy usprawnienia tego wytworu zbiorowego. Poprawa sprawności funkcjonowania jest tym ważniejsza, im poważniejsze wyzwania przed systemem stają. W sytuacji poważnego zagrożenia objawiającego się sytuacją kryzysową pożądane jest zwiększenie konsolidacji organizacji poprzez wyraźne przejście funkcji kierowniczej przez człon kierowniczy, jakim jest na poziomie krajowym Rada Ministrów, na poziomie województwa wojewoda, na poziomie powiatu starosta, a na poziomie gminy odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta. Ważne jest zacieśnienie współdziałania i wzmocnienie koordynacji działań. System bezpieczeństwa wewnętrznego powinien mieć sprawną łączność, ze szczególnym zwróceniem uwagi na komunikację zachodzącą między członem kierowniczym a członami wykonawczymi. Nie można również zapominać o wzmacnianiu więzi międzyinstytucjonalnej i relacji zachodzących budujących poczucie tożsamości organizacyjnej.

Ponieważ system bezpieczeństwa wewnętrznego państwa składa się w głównej mierze z dwóch podsystemów: jeden o charakterze policyjnym (w ramach którego funkcjonują takie instytucje jak m.in. Policja, Straż Graniczna, Krajowa Administracja Skarbowa, a nawet Żandarmeria Wojskowa), drugi o charakterze ratowniczym (w ramach którego prym wiodzie Państwowa Straż Pożarna), to na sprawność funkcjonowania całości, na wywołanie efektu synergii w sytuacji poważnego zagrożenia ma wpływ sprawność poszczególnych składowych podmiotów oraz ich zgodne (właściwie skoordynowane) współdziałanie pod jednym kierownictwem.

Dążąc do racjonalizacji funkcjonowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, w sytuacji poważnego zagrożenia jego aktywność powinna przyjąć formę działania zorganizowanego, czyli takiego, które zmierzając do określonego celu, charakteryzuje się „zachowaniem odpowiedniej kolejności etapów działania i konsekwentnym zastosowaniem się do zasad realizacji każdego z nich”³³. Działanie zorganizowane można podzielić na nie mniej niż trzy etapy:

- etap preparacji (w ramach którego wyznacza się cele lub przyjmuje zadania, sporządza się plan działania, pozyskuje zasoby, przygotowuje ludzi³⁴);
- etap realizacji planu (w ramach którego dochodzi do zastosowania kolejno lub równoległe środków działania w sposób przewidziany w planie³⁵);
- etap kontroli (w ramach którego porównuje się uzyskany wynik z celem działania, porównuje się realizację z przyjętym wzorem³⁶).

Działanie zorganizowane może mieć formę działu jednostkowego (niepowtarzalnego). Może również być powtarzalne i wówczas przyjmuje formę cyklicznego działania zorganizowanego, w którym można wskazać poszczególne cykle działania zorganizowanego. Cykl działania zorganizowanego kończy się nie tylko kontrolą, ale również wyciągnięciem wnios-

³² T. Kotarbiński, *Abecadło praktyczności* [w:] *Dzieła wszystkie. Prakseologia*, część II, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków 2003, s. 6.

³³ W. Kieżun, *Działanie zorganizowane* [w:] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1982, s. 109.

³⁴ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1976, s. 217.

³⁵ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów...*, op. cit., s. 324.

³⁶ Ibidem, s. 325.

sków, a nawet sporządzeniem rekomendacji wykorzystywanych do doskonalenia działań w nowym nadchodzącym cyklu.

Podsumowanie

W interesie każdego państwa jest to, by posiadało odpowiedni poziom odporności na zdarzenia mogące w niesprzyjających warunkach godzić w bezpieczeństwo państwa i jego obywateli. Szczególne znaczenie dla kształtowania odporności państwa ma system bezpieczeństwa wewnętrznego, którego aktywność w obszarze bezpieczeństwa publicznego bezpieczeństwa powszechnego kształtuje odporność podmiotów państwowych (rządowych i samorządowych), podmiotów krytycznych³⁷ oraz podmiotów społecznych³⁸.

Mając na względzie, że obecnie szczególnie poważnym zagrożeniem Polski jest agresywne zachowanie Federacji Rosyjskiej i Białorusi, odporność państwa jest budowana poprzez racjonalną aktywność systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa realizującego zadania m.in. w zakresie:

- zapewnienia ciągłości działania rządu i kluczowych usług rządowych;
- odporności dostaw energii;
- zdolności do skutecznego radzenia sobie z niekontrolowanym przemieszczaniem się ludzi;
- odporności zasobów żywności i wody;
- zdolności do radzenia sobie z masowymi ofiarami i uciążliwymi kryzysami zdrowotnymi;
- odporności systemów łączności cywilnej.

Odporność państwa będąca skutkiem funkcjonowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego tym lepiej będzie wzmacniana, im bardziej system będzie przybierał formę jednoznacznie organizacyjną. Należy pamiętać, że tylko organizacja jest w stanie wykazać się właściwym poziomem sprawności funkcjonowania, lecz też tylko ona może wywołać swą racjonalną aktywnością efekt synergii, tak niezbędny w sytuacji poważnego zagrożenia. Warto mieć na względzie, że sprawnie funkcjonujący system bezpieczeństwa i podmioty funkcjonujące w jego ramach są w stanie wzmacniać odporność państwa na kanwie wzrostu poczucia bezpieczeństwa i zaufania do władz, zniechęcenia do słuchania wrogiej propagandy i zachęcania do podejmowania działań na rzecz neutralizacji zdarzeń potencjalnie niebezpiecznych, które mogłyby się w pewnych warunkach przemienić w poważne zagrożenie.

³⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/dyrektywa-2022-2557-w-sprawie-odpornosci-podmiotow-krytycznych-i-uchylajaca-72101352https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/dyrektywa-2022-2557-w-sprawie-odpornosci-podmiotow-krytycznych-i-uchylajaca-72101352>, dostęp: 12.10.2025 r.

³⁸ Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907 z późn. zm.).

Bibliografia

- Arystoteles, *Polityka*, PWN, Warszawa 2012.
- Chmaj M., *Państwa funkcje* [w:] *Encyklopedia politologii*, tom 1, *Teoria polityki*, red. M. Żmigrodzki, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999, s. 218, PWN, Warszawa 1979.
- Chmaj M., *Państwo* [w:] *Encyklopedia politologii*, tom 1, *Teoria polityki*, red. M. Żmigrodzki, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/dyrektywa-2022-2557-w-sprawie-odpornosci-podmiotow-krytycznych-i-uchylajaca-72101352><https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/dyrektywa-2022-2557-w-sprawie-odpornosci-podmiotow-krytycznych-i-uchylajaca-72101352>, dostęp: 12.10.2025 r.
- Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, SGH, Warszawa 1997.
- Kieżun, W. *Działanie zorganizowane* [w:] *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1982.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa 2011.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo państwa a bezpieczeństwo narodowe* [w:] *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP*, Część ogólna, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, AON, Warszawa 2013.
- Kotarbiński T., *Abecadło praktyczności* [w:] *Dzieła wszystkie. Prakseologia*, część II, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków 2003.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wydanie pierwsze, UŁ, Łódź 1982.
- Kowalski J., *Pojęcie państwa* [w:] *Teoria państwa i prawa*, red. J. Kowalski, W. Lamętowicz, P. Winczorek, PWN, Warszawa 1983.
- Koźmiński A.K., *Organizacja* [w:] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, PWN, Warszawa 2013.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauki zarządzania*, PWN, Warszawa 1985.
- Lubiewski P., *Bezpieczeństwo państwa w ujęciu systemowym*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, nr 74/2/2020.
- Nowak T., *Budowa odporności na obecne i przyszłe zagrożenia o charakterze hybrydowym. Rekomendacje dla Polski*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2022, Tom 1, 4(50), nr 4, <https://ojs.tnku.pl/index.php/rns/article/view/17795/16756>, dostęp: 12.10.2025 r.
- Podolski A., *Odporność strategiczna państwa – jak ją budować?*, <https://www.kongresobywatelski.pl/wp-content/uploads/2024/12/ptl-19-antoni-podolski-odpornosc-strategiczna-panstwa-jak-ja-budowac-.pdf>, dostęp: 12.10.2025 r.
- Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.

Resilience, Civil Preparedness and Article 3, 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm, dostęp: 12.10.2025 r.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020.

Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1966.

Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc R., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907 z późn. zm.).

Wiśniewski B., *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, WSPol, Szczytno 2013.

Wiśniewski B., *Przygotowania obronne resortu spraw wewnętrznych*, WSPol, Szczytno 2014.

Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1976.

Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWN, Warszawa 1976.

SUMMARY

Bernard Wiśniewski, Robert Gwardyński

The strengthening of the state's resilience by rationalizing the activities of the internal security system

Contemporary times are marked by the escalation of threats which, although previously known, are now generating significantly higher levels of risk. Poland has faced the SARS-CoV-2 pandemic, the intensifying effects of climate change resulting in natural disasters, and the ongoing war beyond its eastern border, whose consequences are also strongly felt within the country. In response, Poland has been undertaking numerous actions aimed at maintaining a high level of security, in particular internal security. A key component of these efforts is the strengthening of the state's resilience through the rationalization of the internal security system. Increased resilience reduces the vulnerability to external and internal threats that may destabilize both state structures and the lives of its citizens. The purpose of this article is to present the rationalization of internal security system activities as an essential tool for enhancing the resilience of the state.

Key words: internal state security, state resilience, state security system, rationalization of actions, praxeology.

Data wpływu artykułu: 17.11.2025 r.

Data akceptacji artykułu: 8.12.2025 r.

