

WSPÓŁCZESNE
WYZWANIA
TEORII I PRAKTYKI
BEZPIECZEŃSTWA

SERIA WYDAWNICZA WYDZIAŁU NAUK O BEZPIECZEŃSTWIE
KRAKOWSKIEJ AKADEMII IM. ANDRZEJA FRYCZA MODRZEWSKIEGO

„BEZPIECZEŃSTWO I OBRONNOŚĆ”

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA TEORII I PRAKTYKI BEZPIECZEŃSTWA

REDAKCJA:

SŁAWOMIR M. MAZUR, MONIKA OSTROWSKA

KRAKOWSKA AKADEMIA IM. ANDRZEJA FRYCZA MODRZEWSKIEGO
WYDZIAŁ NAUK O BEZPIECZEŃSTWIE

2016 BEZPIECZEŃSTWO I OBRONNOŚĆ

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Rada naukowa serii wydawniczej „Bezpieczeństwo i Obronność” Wydziału Nauk
o Bezpieczeństwie Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Mieczysław Bieniek (Polska), Edward Gruszka (Polska), Boris Dürkech (ONZ),
Janusz Kręcikij (Polska), Sławomir M. Mazur – przewodniczący (Polska),
François Fd Miche (Szwajcaria), Cindy Miller (USA), Monika Ostrowska (Polska),
Eric Pouliquen (Francja), Michal Pružinský (Słowacja), Rastislav Rosinský (Słowacja),
Piotr Sienkiewicz (Polska), Jan Widacki (Polska), Karlheinz Viereck (Niemcy)

Redakcja: Sławomir M. Mazur, Monika Ostrowska

Recenzent: pfk prof. zw. dr hab. Jarosław Wołeszo

Adjustacja oraz korekta językowa: dr Barbara Weźgowiec
Kompleksowa redakcja oraz opracowanie do druku: mgr Monika Pała

Publikacja powstała w ramach projektu badawczego Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego nr WNoB/DS/3/2015-KON

Projekt okładki: Oleg Aleksejczuk

Na okładce rewers medalu „Memoria Gratum Facit – Za zasługi dla Wydziału Nauk
o Bezpieczeństwie Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego” autorstwa
prof. Czesława Dźwigaja – ASP, Kraków

ISBN 978-83-65208-71-2

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2016

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie,
ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie
za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących,
nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:
Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego



www.ka.edu.pl

Wydawca: Oficyna Wydawnicza AFM KAAFM, Kraków 2016
Sprzedaż prowadzi: e-mail: ksiegarnia@kte.pl

Druk z materiałów dostarczonych i opracowanych przez
Wydział Nauk o Bezpieczeństwie KAAFM

Skład: Jakub Aleksejczuk
Druk i oprawa: MKpromo

SPIS TREŚCI

List Biura Bezpieczeństwa Narodowego	7
Wprowadzenie (Sławomir M. Mazur).....	9
<i>Bogusław Śliwerski</i>	
Inny w pedagogice praktycznej jako terrorysta	11

Wykorzystanie Sił Zbrojnych w przeciwdziałaniu zagrożeniom we współczesnym świecie

<i>Janusz Kręcikij</i>	
Wybrane prawne i organizacyjne aspekty wykorzystania sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zarządzaniu kryzysowym	31
<i>Michał Prużiński</i>	
Dilemmas of international military relations?	41
<i>Bogdan Tworowski</i>	
Siły Zbrojne RP w operacjach pokojowych – wymiar historyczny i współczesny	61
<i>Monika Ostrowska</i>	
Misje wojskowe jako instrument wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa	81
<i>Bogumił Stęplewski</i>	
Administracja wojskowa w systemie programowania gospodarczo-obronnego państwa	103
<i>Katarzyna Góralczyk</i>	
Ochrona dóbr kultury podczas międzynarodowych działań pokojowych i stabilizacyjnych. Studium Iraku	121
<i>Renata Pawlik</i>	
Instytucja zatarcia skazania w kontekście kryteriów dopuszczenia do pracy lub pełnienia służby związanej z dostępem do informacji niejawnych w administracji wojskowej	139

**Przygotowanie kadr kierowniczych do zarządzania
w sytuacjach kryzysowych**

<i>Jadwiga Mazur, Tadeusz Michalczyk</i>	
Współczesne migracje wyzwaniem dla służb mundurowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Wprowadzenie do problematyki ...	165
<i>Małgorzata Kudzin-Borkowska</i>	
Bezpieczeństwo i ochrona granic RP w kontekście przystąpienia polski do strefy Schengen	181
<i>Ryszard Lelito</i>	
Podejście procesowe w siłach zbrojnych RP	193
<i>Tadeusz Michalczyk, Jadwiga Mazur</i>	
Rola niemilitarnych grup dyspozycyjnych w obszarze obronności RP	203
<i>Zyta Maria Dymińska</i>	
Kłeska naturalna i cywilizacyjna – ich istota oraz wykorzystanie służb państwowych w akcjach ratowniczych	217
<i>Zbigniew Grzywina, Agnieszka Gajda</i>	
Rola administracji miasta w zarządzaniu kryzysowym. Wybrane zagadnienia	235
<i>Bogumił Stęplewski</i>	
Uwarunkowania przygotowania kadr Wojska Polskiego do potrzeb zarządzania kryzysowego	249
<i>Ryszard Lelito</i>	
Terenowa administracja wojskowa w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych	269
Bibliografia	279



Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Dyrektor
Departamentu Zwierzchnictwa
nad Siłami Zbrojnymi
gen. bryg. dr Jarosław Kraszewski

BBN/DZSZ.II/0054/21(3)/16/MC

337/BBN/16

2016 -04- 11

Warszawa, ⁰⁶ kwietnia 2016 r.

**Pan
prof. Sławomir Mazur
Dziekan Wydziału
Nauk o Bezpieczeństwie
Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego**

Szanowny Panie Profesorze

Z przyjemnością informuję, że minister Paweł Soloch szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego na Pański wniosek, obejmuje patronatem honorowym Międzynarodową Konferencję z cyklu „Państwo, Gospodarka, Społeczeństwo”, pn. „Współczesne wyzwania teorii i praktyki bezpieczeństwa”, która zostanie zorganizowana w dniach 6-7 czerwca 2016 roku.

Serdecznie gratuluję tego wyróżnienia.

Będę jednocześnie zobowiązany o przesłanie do Biura Bezpieczeństwa Narodowego materiałów pokonferencyjnych, w tym ewentualnych wniosków i rekomendacji, co pozwoli na przybliżenie aspektów będących meritum Państwa Konferencji.

z zaproszonymi szacunkami

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi

gen. bryg. Jarosław Kraszewski
DYREKTOR

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa, tel. + 48 22 695 18 91, faks + 48 22 695 18 97
www.bbn.gov.pl, e-mail: bbn@bbn.gov.pl



Biuro
Bezpieczeństwa Narodowego

WPROWADZENIE

Nauki o bezpieczeństwie mają niespełna sześćdziesięcioletnią historię, kiedy to 8 sierpnia 2011 roku minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego ustanowiła je swoim rozporządzeniem jako nową dyscyplinę naukową w dziedzinie nauk społecznych nowo utworzonego obszaru wiedzy np. nauki społeczne.

Samo zaś bezpieczeństwo należy do jednej z najbardziej elementarnych potrzeb człowieka. Jest podstawowym prawem i jego potrzebą, sprowadza się ono do eliminowania sytuacji zagrażających człowiekowi i jego dobrom. Poczucie bezpieczeństwa jest jedną z dwóch najistotniejszych potrzeb człowieka warunkującą dalszy jego rozwój i funkcjonowanie w społeczeństwie. Bezpieczeństwo ma umożliwić prawidłowy rozwój społeczny przy przestrzeganiu zasad współżycia społecznego¹.

Przez pojęcie bezpieczeństwa rozumie się powszechnie stan niezagrożenia, spokoju, pewności². Można przyjąć za Józefem Kukułą, że jest to stan pewności istnienia państwa i ludzi w wymiarze podmiotowym, przedmiotowym i procesualnym³. Natomiast Słownik Bezpieczeństwa Narodowego definiuje go jako „stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka to sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś co człowiek szczególnie ceni, na przykład zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych. wyróżnia się m.in. bezpieczeństwo globalne regionalne, narodowe; bezpieczeństwo militarne, polityczne, społeczne; bezpieczeństwo fizyczne, psychiczne, socjalne; bezpieczeństwo strukturalne i personalne”⁴. Różnorodność definicji bezpieczeństwa powoduje sytuację, w której różne podmioty podchodzą wybiórczo do tego zagadnienia. Ten sam słownik proponuje wiele różnorodnych definicji związanych z bezpieczeństwem jak i obronnością.

Oddawana do rąk czytelników pozycja jest rezultatem analiz grupy autorów tej właśnie problematyki. Uwzględniono w niej także wyniki kilkudniowych obrod sesji naukowej np. „Współczesne wyzwania teorii i praktyki bezpieczeństwa” zorganizowanej przez Wydział Nauk o Bezpieczeństwie w ramach Międzynarodowej Konferencji „Państwo, gospodarka, społeczeństwo” organizowanej rokrocznie przez Krakowską Akademię im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Szczególny

¹ J. Girszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013s, s. 11.

² Słownik języka polskiego, red. S. Dłubisz, Warszawa 2006, t. I, s. 234.

³ J. Kukułka, *Narodziny koncepcji bezpieczeństwa [w:] Bezpieczeństwo międzynarodowe, teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Grącik, Warszawa 2006, s. 40.

⁴ Słownik Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2002, s. 13.

charakter spotkania naukowego w ramach sesji wynika z faktu, że obiał nad nim patronat honorowy Pan minister Paweł Soloch szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

W obszarze tematycznym bezpieczeństwa można wyróżnić bezpieczeństwo narodowe, które doczekało się również obok licznych dociekań empirycznych także edukacyjnych stając się samodzielnym kierunkiem studiów wyższych.

Bezpieczeństwo narodowe to „stan uzyskany w wyniku odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniem zewnętrznym, wewnętrznym i określony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożenia”⁵. Istotą bezpieczeństwa narodowego w wąskim zakresie jest stan wewnętrzny i sytuacja międzynarodowa kraju, które skutecznie zabezpieczają jego niepodległość, jednolitość i interesy oraz wykluczają realną groźbę destabilizacji wewnętrznej i napływu zagrożeń z zewnątrz. Natomiast jego szersze ujęcie pojmujemy jako: ogół warunków wewnętrznych i zewnętrznych, które gwarantują stabilny rozwój społeczeństwa, ochronę terytorium państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi oraz zapewniają możliwość prowadzenia przez państwo samodzielnej polityki zewnętrznej i wewnętrznej. Bliskim terminem jest tu także zarządzanie kryzysowe. Jest dziedziną interdyscyplinarną, w której ogromną rolę odgrywa wiedza i doświadczenie. Zarządzanie kryzysowe to tematyka bardzo szeroka, obejmująca zagadnienia terminologiczne, metodologiczne, rozległy obszar zdarzeń, zjawisk, procesów, stanów i ich czynników sprawczych oraz skutków. Na co dzień nie zdajemy sobie sprawy z tego, co oznacza być zarządzającym w sytuacji kryzysowej i jakie problemy możemy napotkać.

Prezentowane opracowanie monograficzne jest pierwszą częścią w serii wydawniczej poświęcone określonej w tematyce problematyce. Składa się ono z dwóch zasadniczych części. Pierwsza z nich jest poświęcona wykorzystaniu Sił Zbrojnych w przeciwdziałaniu zagrożeniom we współczesnym świecie. Natomiast druga dotyczy przygotowania kadr kierowniczych do zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Serię artykułów rozpoczyna ciekawa analiza Bogusława Śliwerskiego poświęcona pedagogicznemu spojrzeniu na terroryzm.

Sławomir M. Mazur

⁵ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2002, s. 15.

BOGUSŁAW ŚLIWERSKI

INNY W PEDAGOGICE PRAKTYCZNEJ JAKO TERRORYSTA

Pytanie – „dlaczego ludzie są tak mali, skoro człowiek jest tak wielki? Kieruje to naszą uwagę na wielorakość zła obecnego w ludziach, chociaż najczęściej ukrytego. Współczesna psychologia i antropologia odsłaniały wielkie obszary tej mrocznej prawdy o naturze człowieka. To zło występuje w wielkim wachlarzu różnorodności, od motywacji agresywnych, niszczących, mściwych i okrutnych aż po motywacje usposabiające do życia obojętnego na urok wartości i dyscyplinę sumienia” (Bogdan Suchodolski)¹

Skąd pomysł na tytuł tego referatu? Nie pojawił się ani nagle, ani w wyniku nowych trendów badawczych w naukach o polityce, chociaż został przez nie po części wywołany, ale wynika z faktu, że terroryzm stał się nabrzmiałym problemem drugiej dekady XXI wieku, o którego ukrytych rodzajach i formach niechętnie rozmawiamy. Nie zajmuję się naukami o bezpieczeństwie, ani naukami wojskowymi, ani tym bardziej naukami o polityce, a jednak dostrzegam potrzebę powrotu do dyskusji na temat istoty wychowania i kształcenia w świecie, który przed dwudziestu laty niezwykle trafnie określił Zbigniew Kwieciński (za amerykańskim pedagogiem krytycznym Peterem McLarenem) mianem zbójczego *Predatory Culture*². Nieliczni zwrócili wówczas uwagę na diagnozę, która miała znacznie głębszy charakter, niż wydawałoby się po samym tytule artykułu. Tymczasem pisał o tym następująco: „«Kultura zbójcza jest polem niewidoczności – prześladowców i ofiar – dokładnie dlatego, że jest ona rzeczywistością. Oczywiście chroni ofiary przed pełnym odstonięciem im możliwych zagrożeń». Stan taki zobowiązuje pedagogię współczesną – to znaczy zarówno teoretyczne studia nad możliwościami i zagrożeniami rozwojowymi człowieka, demaskatorskie badanie empiryczne nad nimi, jak i działania ratownicze, zapobiegawcze i wspierające pełnomocność

¹ B. Suchodolski, *Pedagogika humanizmu tragicznego*, „Forum Oświatowe” 1990, nr 3, s. 10.

² Z. Kwieciński, *I cóż po pedagogu w zbójczkich czasach?*, „Studia Edukacyjne” 1996, nr 2; także w: Z. Kwieciński, *Tropy – ślady – próby. Studia i szkice z pedagogii pogranicza*, Wydawnictwo Edytor, Poznań–Olsztyn 2000.

rozwoju – do włączania się do kulturowego krytycyzmu i do publicznej sfery opozycyjnej w erze ponowoczesnej”³.

Kiedy socjolog edukacji pisał o zbójceckich czasach, wskazywał przede wszystkim uwagę na niewidoczność draństwa, które miało miejsce w pierwszych latach polskiej transformacji, a którego stan i zakres do dzisiaj uległ powiększeniu i natężeniu. Przejawiał się on porzucaniem noworodków na śmietniku, brutalizacją codziennego życia, demoralizacją, powszechną korupcją urzędników państwowych, lekarzy i nauczycieli (także akademickich), pazernością i lubieżnością moralizatorów, medialną manipulacją, celowym projektowaniem „luk” prawnych, cynizmem, przemocą wobec dzieci, kanibalizacją własnej tradycji, kultury, kultem techniki, agresji i wojnami na tle etnicznym lub religijnym. Młode pokolenie pierwszych lat transformacji zaczęło wzrastać w pozorach demokracji, jej maskaradzie, westernizacji stylu życia, „Ramboizacji” i „McDonalduzacji” kultury, fragmentacji i atomizacji życia, wzrastających enklaw nędzy i bezrobocia, anomii moralnej (pustki po wartościach) oraz antagonistycznej rywalizacji⁴.

Czasy zbójcekie to czasy ponowoczesnego terroryzmu, który nie tylko stał się częścią życia świata kultury zachodniej, także polskiej, ale i włączył w swoje procesy edukację, wychowanie i kształcenie młodych pokoleń. Terroryzm jest wyższym stadium zbójstwa, bowiem bywa w swoich słabszych stanach ukryty (tych bardziej upolitycznionych), a więc nie tylko że jest widoczny, ale i ujawnia swoje cele oraz odślania coraz bardziej brutalne formy i metody zastraszania ludzi, społeczeństw, w tym także dzieci i młodzieży. Najmłodszy staje się często środkiem, narzędziem do urzeczywistniania owych celów lub zamierzonymi przez terrorystów ofiarami (np. wykorzystywanie dzieci w szkołach jako zakładników, żywe tarcze, obiekt zemsty). Wyróżniam zatem dwa rodzaje terroru: ukryty i jawny. Nie ma zatem znaczenia, kto ma stać się jego ofiarą. Może nią być każdy z nas.

Metafora rzeczywistości „zbójcekiej” dotyczy także toksycznych osób i środowisk, które są obszarem niewidoczności prześladowców i ofiar, pseudowychowawców czy pseudodecydentów i uzależnionych od nich podwładnych (wychowanków, ale i ich wychowawców w relacjach z władzami oświatowymi). Do tego świata już przywykliśmy, jak do czegoś oczywistego⁵. Patologia i zło stały się normą, oczywistością, toteż coraz bardziej daje się zauważać w naszym społeczeństwie zubożenie na ich kulturowo destrukcyjny wymiar. „Nowa rzeczywistość społeczna, świat nowych wartości, ewidentny wzrost rangi pieniądza, czytelny odwrót od humanistyki (i humanizmu), doraźność wyznaczonych celów, głębokie aksjologiczne różnice międzygeneracyjne powodują, że nie wiemy jak wychowywać. Zadajemy sobie pytania, na które nikt nam nie jest w stanie odpowiedzieć. Jesteśmy wychowawczo bezradni i słabi jako teoretycy pedagogiki, rodzice, nauczyciele, katecheci. Moc słowa przegrywa z mocą rzeczywistością”⁶.

³ Z. Kwieciński, *Tropy...*, op. cit., s. 159.

⁴ *Ibidem*, s. 173.

⁵ Z. Kwieciński, *I cóż po pedagogu...*, op. cit.

⁶ A. Nałaskowski, *Codziennie błędy w wychowaniu*, „Wychowanie na co Dzień” 1994, nr 3, s. 12.

Luis de la Corte Ibáñez, autor rozprawy naukowej pt. *Logika terroryzmu* stwierdza, że wprawdzie nie ma zgody wśród badaczy co do tego, jak definiować terroryzm, to jednak systematyczne studia historyczne, socjologiczne, politologiczne i psychologiczne pozwalają na nadanie temu fenomenowi przynajmniej opisowego znaczenia⁷. Hiszpan proponuje, by do definicji terroryzmu dochodzić poprzez wskazanie tego, co nie wywołuje między uczonymi sporów czy różnic, a mianowicie, że jest to akt agresji, który podlega ocenie moralnej i skutkuje karą wobec sprawcy. Problemy zaczynają się wówczas, kiedy dochodzi do określenia tożsamości terrorysty, jego ofiar i „sprawy” czy motywów działania, które usprawiedliwiają jego terror. Słowo „terroryzm” było i nadal jest synonimem „nielegitymizowanej agresji”, ale nie obowiązuje ta cecha w przypadku niektórych akcji czy pojedynczych czynów, kiedy np. Organizacja Konferencji Państw Islamskich nie godzi się na przypisywanie im terroryzmu w sytuacji, kiedy one bronią się przed przemocą okupacyjnych sił na ich terytoriach⁸.

Ten sam człowiek może być uznany w jednym środowisku za terrorystę, podczas gdy w swojej grupie odniesienia postrzegany jako bohater, patriota. Ma on zatem we zależności od kontekstu charakter pejoratywny, albo pozytywny. Może mieć charakter wojenny albo obronny, aktywności podziemnej, opozycyjnej wobec wroga albo wspomagającej siły rządzącej w kraju, może też mieć charakter przestępczy albo bardziej szlachetny, patriotyczny. Właśnie dlatego obciążany jest opinią o jego patologiczności lub „inności”, gdyż celem terroryzmu „jest zniszczenie ustanowionych norm”⁹. Z badań psychologa McCauley’a wynika, że nie wolno w interpretowaniu postaw terrorystów stosować generalizacji jakoby terroryści byli osobami o zaburzonej osobowości. „(...) nie oznacza to, że wśród terrorystów nie ma jednostek patologicznych, ale odsetek diagnozowalnych patologii w tej grupie nie różni się istotnie od grup kontrolnych osób w tym samym wieku i z podobnych środowisk”¹⁰. Nic dziwnego, że także w publicystyce prasowej, która pojawia się po kolejnych aktach terrorystycznych pojawił się artykuł Roberta Siewiora pt. *I ty możesz zostać terrorystą*¹¹, w którym podkreśla jak silne mogą być wpływy otoczenia, presji innych osób na czyjeś zradikalizowane poglądy i zaangażowanie się w terror. „Pod wpływem otoczenia i ty możesz się stać zły, zwłaszcza jeśli łatwo zmieniasz zdanie, wzorując się na opiniach innych, jesteś bezkrytyczny i uważasz siebie za nieudacznika. Presja innych, a nie psychozy, genetyczna nienawiść, bieda czy fanatyzm – ze zwykłych młodych mężczyzn może zrobić nie tylko więziennych katów, ale nawet zamachowców samobójców”¹².

Nie ulega wątpliwości – pisze Ibáñez – „...że pojęcie terroryzm i terrorysta odwołują się do szczególnego emocjonalnie stanu, który w wielu językach okre-

⁷ L. de la Corte Ibáñez, *Logika terroryzmu*, przeł. J. Novotná, Academia, Praha 2009.

⁸ *Ibidem*, s. 14.

⁹ J. Horgan, *Psychologia terroryzmu*, red. A. Frączek, przeł. A. Jaworska-Surma, WN PWN, Warszawa 2008, s. 32.

¹⁰ Za: *ibidem*, s. 83.

¹¹ R. Siewiorek, *I ty możesz zostać terrorystą*, „Gazeta Wyborcza”, 4–6.04.2015, s. 40.

¹² *Ibidem*.

ślany jest jako terror, postrach, groza... Łacińskie «terrete» znaczy – wzbudzać strach. Słownik Królewskiej Akademii Hiszpanii definiuje pierwotne znaczenie słowa «terror» jako zwyczajnie intensywny strach. Z tego możemy wywnioskować, że skutki terroryzmu mają psychologiczny charakter, do którego odwołuje się to pojęcie. (...) Mówiąc dokładniej, przez terroryzm określamy czyny albo wydarzenia, które pojmujemy jako jakąś czynność czy akcję¹³. Terror wzmacnia terror za pomocą najróżniejszych strategii działań indywidualnych lub zbiorowych jak np. zamachy, ataki, które stają się idealną formą stosowania przemocy wobec kogoś lub czegoś. Co ważne, dzisiaj ofiarami terroru nie są tylko celowo dobrane przez terrorystę osoby czy obiekty (domy, obiekty użyteczności publicznej, wojskowej itp.), ale także świadkowie, których często przypadkowa obecność ma rozprzestrzeniać strach. Zdaniem francuskiego socjologa Raymonda Arona terroryzm jest takim rodzajem celowej przemocy, która ma wywołać znacznie większe następstwa psychologiczne, niż bezpośrednio fizyczne szkody związane z utratą przez kogoś życia czy zdrowia¹⁴.

Terroryzm ma nie tylko wymiar patologicznej moralnie, społecznie i prawnie natury ludzkiej¹⁵, ale służy także szerzeniu określonej ideologii i polityki, bywa też środkiem do kształtowania orientacji światopoglądowych, religijnych, stosowania wobec osób czy grup społecznych zastraszania, prowokacji, zwielokrotniania poczucia chaosu, niestabilności. Nie ma takich praw człowieka i obywatela, które nie byłyby przedmiotem naruszenia przez akty terrorystyczne. Nie wszystkie akty terroryzmu są takie same. Z biegiem lat pojawiają się coraz to nowe ich rodzaje tak, aby ludzkość nie przyzwyczała się do jednych i nie wytworzyła wobec nich systemu obronnego. Czyż dzisiejsze anonimy, internetowe hejty nie są formą siania strachu, lęku, wywoływania poczucia egzystencjalnej niepewności, próby zniszczenia kogoś? Czyż anonim wysłany przeciwko komuś do urzędu państwowego (Centralna Komisja, MNiSW, itp.) czy do pracodawcy (np. rektor) nie jest miękką, ukrytą formą terroru, próbą zastraszania kogoś, pomniejszenia jego roli, statusu, nie jest zatem, terroryzmem określanym jako wojna psychologiczna czy społeczna? A cyberprzemoc nie jest terroryzmem w wirtualnej przestrzeni?¹⁶ W aktach terroru zawsze wchodzi w interakcję pośrednią lub bezpośrednią ze sobą: terrorysta, jego cel bezpośredni i symboliczny oraz jego cel ostateczny lub zasadniczy, przy czym jego ofiary (także świadkowie) mają dla terrorysty fundamentalne znaczenie, gdyż przydarzyło im się być w niewłaściwym miejscu i o nieodpowiedniej porze¹⁷.

¹³ L. de la Corte Ibáñez, *op. cit.*, s. 16.

¹⁴ *Ibidem*, s. 17.

¹⁵ J. Horgan, *op. cit.*

¹⁶ J. Pyżalski, *Agresja elektroniczna wśród dzieci i młodzieży*, GWP, Sopot 2011; idem, *Agresja elektroniczna i cyberbullying jako nowe ryzykowne zachowania młodzieży*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2012; R.M. Kowalski, S.P. Limber, P.W. Agatston, *Cyberprzemoc wśród dzieci i młodzieży*, przeł. A. Wicher, Wydawnictwo UJ, Kraków 2010; „Cyberprzemoc. Dziecko krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka” 2009, nr 1.

¹⁷ J. Horgan, *op. cit.*, s. 30.

Dla terrorysty nie ma granic, których nie mógłby przekroczyć, ba, nie ma takich motywów, które można byłoby przewidzieć i zapobiec działaniom prowadzącym do ich realizacji. Nie da się zatem ani ujednolicić sposobu myślenia o terroryzmie, ani sklasyfikować wszystkie możliwe przyczyny jego zaistnienia. Akty przemocy mogą mieć bowiem charakter intencjonalny, nieintencjonalny lub funkcjonalny. Jedne mają politycznie i moralnie uzasadniony charakter, z pełnym poczuciem odpowiedzialności ich głównych aktorów, sprawców, inne zaś są podjęte w sposób nieodpowiedzialny, w wyniku jakiegoś szaleństwa, depresji, odreagowania na innych własnych problemów itp.

Nie jest przedmiotem mojego zainteresowania ten rodzaj terroryzmu, który ma charakter makrospołeczny i makropolityczny w wymiarze politycznym i wyznaniowym, gdyż tymi zajmują się przede wszystkim nauki o bezpieczeństwie oraz nauki o polityce. W toku edukacji szkolnej nie powinny być jednak pomijane te czynniki społecznego niezadowolenia czy konfliktów globalnych, międzynarodowych, krajowych, które skutkują wzrostem negatywnych emocji i pojawianiem się osób czy zorganizowanych grup terrorystycznych do stosowania przemocy politycznej czy społecznej. Dzisiaj już mamy tego świadomość, że do rozwiązywania czy naświetlania konfliktów w erze globalizacji za pomocą m.in. terroru dochodzi na tle wzrostu nierówności gospodarczego rozwoju, eksplozji demograficznej i urbanistycznej, nowego trybalizmu i kryzysu państwa narodowego, międzypaństwowych konfliktów zbrojnych itp.

Bardziej interesuje mnie to, dlaczego terroryzm pojawia się w stosunkach międzyludzkich w zawołowanej formie, nie wprost, a do tego w środowisku oświatowym i akademickim, które od niego powinno być uwolnione. Jaka jest zatem logika terrorysty, kiedy podejmuje działania niszczące kogoś lub coś? Ibańez analizował wyniki psychopatologicznych badań członków grup terrorystycznych w Algierii, Armenii, Iraku, Palestynie a nawet członków Al-Kaidy. Stosowano tu dwa modele teoretyczne – teorie metodologicznego indywidualizmu (indywidualne cechy terrorystów, ich indywidualne motywacje) oraz teorie nienormalności dotyczące zachowań mniejszościowych, bardzo rzadkich, do których dochodzi w wyniku choroby psychicznej czy organicznych zaburzeń u danej osoby. Okazuje się, że z osobowości terrorystów można odczytać ich psychopatologiczny profil, który jest następstwem narcyzmu i rodzinnej traumy (autorytaryzmu w okresie dzieciństwa). Oba profile są bardzo dobrze już opisane w literaturze psychopedagogicznej¹⁸.

¹⁸ A. Miller, *Mury milczenia. Cena wyparcia urazów dzieciństwa*, tłum. J. Hockuba, PWN, Warszawa 1991; eadem, *Dramat udanego dziecka. Studia nad powrotem do prawdziwego Ja*, przeł. N. Szymańska, Wyd. J. Santorski, Warszawa 1995; eadem, *Zniewolone dzieciństwo. Ukryte źródła tyranii*, przeł. B. Przybyłowska, Media Rodzina, Poznań 1999; eadem, *Ścieżki życia. Historie, w których każdy odnaleźć może własne losy*, przeł. Anna Gierlińska, Poznań: Media Rodzina 2000; eadem, *Gdy runą mury milczenia. Prawda faktów. Nowe sprawdzone wydanie*, przeł. J. Hockuba, Media Rodzina, Poznań 2006; eadem, *Bunt ciała*, przeł. A. Gierlińska, Media Rodzina, Poznań 2006.

Istotnym czynnikiem są tu najczęściej rany z okresu wczesnego dzieciństwa w wyniku wzrastania w nienormalnych środowiskach rodzinnych. „Duża część aktywu terrorystów Czerwonych Brygad czy Ruchu Drugiego Czerwca (25%) utraciła ojca czy matkę albo obojga rodziców w młodszy wiek (przed 15 rokiem życia); (...) 79% terrorystów doświadczyło w rodzinie ciężkich sytuacji konfliktowych, co skutkowało dla 33% wrogością wobec rodziców. Co trzeci terrorysta pochodził z domu dziecka. Do tych czynników doszły jeszcze niepowodzenia szkolne, trudności z zatrudnieniem czy niedostosowanie społeczne”¹⁹. Z badań przywódców grup terrorystycznych wynika, że są oni najczęściej ekstrawertykami o neurotycznej osobowości. W większości terrorystami stają się młodzi ludzie, nieżonaci mężczyźni w wieku 19–25 lat, których aktywność nie jest poprzedzona refleksją, namysłem, cechuje ich także wysoki poziom niecierpliwości, żądzy wrażeń oraz cechuje ich albo zaniżony, albo zawyżony poziom samooceny, często są też zafascynowani przemocą samą w sobie. Pisał o tym Zbigniew Kwieciński: „Przemoc strukturalna oświaty jest przerwaniem «kryzysu tożsamości» i zabraniam prawa do «moratorium» rozwojowego. [...] ukryta przemoc strukturalna oświaty jest uszkodzeniem procesu rozwojowego, ograniczeniem go, przerwaniem jego naturalnych sekwencji. Jest tym samym – podobnie jak w świetle teorii L. Kohlberga – zablokowaniem przejścia przez większą część młodzieży do najwyższych faz rozwoju – do samodzielnych wyborów etycznych, tworzenia świata i kultury, dawania światu, innym ludziom siebie i z siebie”²⁰. **[dalej jest ten sam cyt.]**

Zło jest zakorzenione w procesie edukacji wbrew dobrej woli wielu wspaniałych nauczycieli dlatego, że korzysta z dostępu do niego większość obojętnych lub zachwyconych możliwościami jego eksploataowania pseudopedagogów. Obudowanie edukacji rozwiązaniami administracyjno-prawnymi nadaje złu charakter legalizmu wychowawczego. W sytuacji monopolistycznej (władczej) pozycji pedagogów w stosunku do uczniów i ich rodziców, to przede wszystkim nauczycielom grozi niebezpieczeństwo samozadowolenia, a nawet urojonej nieomyślności. Oni nie są zobowiązani pod dozorem administracyjnym do uczęszczania do szkoły, zatem obowiązek szkolny i związany z nim prawny przymus wobec rodziców dotyczy jedynie tych ostatnich. Nauczyciele nie muszą zabiegać o szacunek, autorytet czy uznanie ich własnej pracy ze strony swoich „klientów”, gdyż ten należy im się *a priori*, a nawet jeśli podawany jest w wątpliwość, to nie ma to wpływu na ich rzeczywistą pozycję w szkole. Na domiar tego pedagogika totalistyczna przyznaje im prawo do uczynienia z siebie wzoru dla wychowanków. Jak słusznie ujawnia tajniki tego procesu J. Tischner: „Wychowawcy być może powiedziano najpierw: pracuj nad sobą, staraj się o własną doskonałość, a wówczas dopiero będziesz mógł skutecznie wychowywać innych. Potem zaś uczyniono go urzędowym wychowawcą. A ponieważ każdy człowiek, w tej liczbie wychowawca także, woli o sobie myśleć dobrze niż wcale, wychowawca wierzy, że tym samym dano mu etykietę człowieka godnego naśladowania. Tutaj może wytrysło jedno ze źródeł fatalnej pedagogiki, której treść zawiera się w postulacie naśladowania wy-

¹⁹ L. de la Corte Ibáñez, *op. cit.*, s. 136.

²⁰ Z. Kwieciński, *Socjopatologia edukacji*, Wyd. Edytor, Warszawa 1992, s. 124.

chowawcy. [...] Nie rozumiem, jak można szczerze się doskonalić w imię nadziei sukcesu wychowawczego w otoczeniu. Także nie rozumiem, jak można wymyślić teorię względności po to, by zapewnić sobie... emeryturę na starość. Po prostu nie wydaje mi się trafne realizowanie wartości wyższego rzędu po to tylko, by dzięki nim uzyskać wartości niższego rzędu”²¹.

Spór o rolę i miejsce zła w naszym systemie oświatowym jest tak na prawdę pochodną kontrowersji wokół tego, kto ma w nim ponosić odpowiedzialność za kształt i jakość edukacji: państwo – utożsamiane z centralistycznie zarządzającą w nim władzą, czy może samo społeczeństwo – z wolnymi obywatelami?

W naukach społecznych posługujemy się kategorią toksycznego rodzica, nauczyciela, pedagoga zapewne dlatego, że ten, który kogoś zatruwa, staje się dla niego terrorystą. Czy rodzic znęcający się regularnie nad własnym dzieckiem, ubliżający mu, bijący je, krytykujący, wyśmiewający je itp. nie jest terrorystą, skoro zasiewa w ich psychice ziarna strachu, lęku, grozy czy poczucia niskiej wartości i winy z tego powodu? Susan Forward tak określa skutki działań tych terrorystów: „Emocjonalne wyniszczenie spowodowane przez rodziców, podobnie jak chemiczna trucizna, rozchodzi się w dziecku. Wraz z rozwojem dziecka rośnie również odczuwany przez nie ból. Czyż jest lepsze słowo niż „toksyczni”, którym można by się posłużyć do opisu rodziców, którzy zaszczepiają w dziecku wieczną traumę, poczucie znieważenia, poniżenia i nie przestają tego robić nawet kiedy dzieci są już dorosłe?”²². Autorka nie używa terminu terrorysta, ale tyran, który swoją opresję realizuje w formie a) miękkiej: nadkontroli, mniej lub bardziej zakamuflowanej manipulacji, poniżającego dziecko porównywania go z innymi, słownego poniżania, zaniedbywania jego podstawowych potrzeb i praw lub b) twardej – a więc przez stosowanie przemocy fizycznej, biernej – godząc się na maltretowanie dziecka przez inną osobę²³.

Jednym z wymiarów badań pedagogiki negatywnej jest wskazywanie przez jej przedstawicieli na to, że jakość edukacji w instytucji użyteczności publicznej, jaką jest szkoła, kryje w sobie wymiar antropologiczny, a więc stosunku wychowawcy postrzeganego jako władcy do wychowanka w roli podwładnego. Poruszanie zatem kwestii Zła jest niczym innym, jak oporem, stawianym temu co w niej nie-ludzkie, czyli pedagogice władztwa edukacyjnego, która narusza tezę o wolności człowieka. Zniewala zło, toteż ono wymaga demaskacji. Wymaga to jednak refleksji nad tym, co zniewala nie tylko nauczyciela, ale także uczniów i ich rodziców. W odniesieniu do sfery edukacyjnej ten rodzaj poszukiwań zła w edukacji wydaje się wciąż istotny, gdyż kruszy panujący wciąż dość stabilny, autorytarny (patriarchalny) model wzajemnych relacji między podmiotami nauczania czy wychowywania a przedmiotami ich oddziaływań (uczniami, wychowankami). Wy-

²¹ J. Tischner, *Świat ludzkiej nadziei*, Wyd. Znak, Kraków 1992, s. 38–40.

²² S. Forward, *Toksyczni rodzice*, przeł. R. Grażyński, Jacek Santorski & CO. Agencja Wydawnicza, Warszawa 1992, s. 10.

²³ Zob. wspomnienia syna Alice Miller, który opisuje bezradność matki wobec przemocy ojca wobec niego: M. Miller, *Prawdziwy „Dramat udanego dziecka”*. Tragedia Alice Miller – jak ukryty uraz wojenny oddziałuje na rodzinę, przeł. K. Kumpf, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2014.

zwolenie jest wyzwoleniem od zła ku jakiemuś dobru, ale aby wyzwolić od zła, nie wystarczy „demaskować”, choć demaskować trzeba. Bez świadomości niewoli zła człowiek nie ma możliwości otwarcia się na wolność.

Ekkehard von Braunmühl wymienia dwa rodzaje postaw pedagogicznych wrogich wobec dziecka, a mianowicie: wrogość subiektywną i wrogość obiektywną. Ta pierwsza jest wyrazem osobistej nienawiści do dzieci czy ich nielubienia. Jest to typ racjonalnego sadysty, który doświadcza satysfakcji z fizycznego i/lub psychicznego znęcania się nad dziećmi (*Spassausdem Hass*). Zajmowanie stanowiska w szkole z taką postawą jest możliwe jedynie w państwie totalitarnym lub w państwie pogranicza (przejścia od formacji totalitarnej do jakiejś innej), gdzie nie zostały jeszcze wdrożone mechanizmy kontroli społecznej i prawne możliwości wykluczania takich osób z zawodu²⁴. Przykładem subiektywnie wrogiej postawy nauczyciela jest wypowiedź ucznia, którą cytuje w jednej ze swoich publikacji Janusz Tarnowski: „Pani bez przerwy krzyczy i wyzywa, nazywa nas nieukami, idiotami i jeszcze gorzej, ale wstydę się pisać, jak. Często bije nas linijką po rękach. Ja rozumiem, że każdy może mieć ,zły dzień’, ale my się bez przerwy jej boimy, bo ,zły dzień’ trwa przez cały tydzień”²⁵.

Wrogiem obiektywnym dzieci jest natomiast ten pedagog, który wprawdzie lubi swoją pracę i ceni kontakt z dziećmi, ale z racji obowiązującej w szkole przemocy strukturalnej czy symbolicznej staje się rzecznikiem Zła, wbrew własnej woli blokując lub degradując rozwój psychofizyczny swoich podopiecznych. Wśród tak szkodliwych praktyk wychowywania dzieci Braunmühl wyróżnia szkodenie aktywne i bierne. Ten pierwszy rodzaj wyrządzania dzieciom krzywd (krzywdzenie aktywne) jest niczym innym, jak pozbawianiem dzieci przysługujących im praw bez względu na to, czy jest to czynione świadomie czy nieświadomie. Natomiast krzywdzenie bierne sprowadza się do braku zainteresowania dziećmi, nie myślenia o nich, ignorowania ich potrzeb, opinii czy odczuć. Skutki tak rozumianego wyrządzania dzieciom krzywd spadają nie na ich sprawców, tylko ofiary np. uczeń, który nie zrealizował celów kształcenia musi powtarzać klasę mimo, iż to nauczyciel nie potrafił go właściwie przygotować. Nauczyciel źle nauczał, ale ukarany za to został jedynie uczeń²⁶.

Wszyscy w jakimś stopniu uczestniczymy w „wielkiej edukacyjnej grze”, w której każdy pełni jakąś „rolę” na takiej czy innej „scenie”, toteż warto uświadamiać sobie całą patologiczność awansowania do rangi zasady zasad, iż „dialog” obłudy, fałszu czy „pożyczanych twarzy” musi się wcześniej czy później okazać pseudo-edukacją czy pseudowychowaniem, prowadzącym do zaprzeczenia wartościom, w imię których jest on rzekomo prowadzony. Pseudowychowanie przynależy do ogólniejszej kategorii pseudorzeczy. Szczególnego znaczenia nabiera w tym poję-

²⁴ E. von Braunmühl, *Zeit für Kinder. Theorie und Praxis von Kinderfeindlichkeit, Kinderfreundlichkeit, Kinderschutz. Zur Beseitigung der Unsicherheit im Umgang mit Kindern. Ein Lernbuch*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main 1978

²⁵ J. Tarnowski oraz Dziecięcy Zespół Redakcyjny, *Ryby i dzieci głosu nie mają? Twój głos o szkole, uczniach i nauczycielach*, IBE, Warszawa 1993, s. 97.

²⁶ E. Braunmühl, *op. cit.*, s. 73.

ciu *pseudos*, czyli pewien stan rzeczy, „które stanowią wprawdzie byty, lecz z natury swej mają zdolność objawiać się albo nie takimi, jakimi są, albo takimi, jakimi nie są, [...] wprawdzie są czymś, lecz nie tym, czego wywołują wyobrażenia”²⁷. Ten grecki termin, oznaczający kłamstwo, stał się zatem pierwszym członem wyrazów złożonych, które określają fałszywość, rzekomość czy pozorność drugiego ich członu. Tak więc psychiatra rozmawiając z osobą opowiadającą jedynie zwymyślane, fantastyczne historie, określi jej skłonność mianem pseudologii. Chemik, badający substancje zapachowe, wydzieli w nich te, które nimi nie są i nazwie je pseudoaldehydami. Z pseudomorfizmem mamy zaś do czynienia wówczas, kiedy kryształy jednego minerału przybierają kształt właściwy kryształom innego minerału.

Dlaczego zatem nie dociekać w obszarze wychowania tego, co zadaje jemu kłam, co staje się jego zaprzeczeniem? Dlaczego nie zatroszczyć się o właściwe wychowanie poprzez rozpoznawanie jego patologicznych stanów, wpisujących się jednak w jego postać jako coś zupełnie naturalnego? Pseudowychowanie bowiem „będąc czymś, objawia się takim, jakim nie jest, to znaczy będąc czymś różnym od wychowania, objawia się jako wychowanie. [...] ukrywa to, czym jest, a przedstawia się jako to, czym nie jest – przedstawia się jako wychowanie”²⁸. Można zatem powiedzieć, że wszystko to, co przyjmuje wymiar przeciwieństwa, wynaturzenia, zakłamania czy pozorności wychowania staje się jego pseudosem, czyli pseudowychowaniem. Niektórzy pedagodzy używają na określenie tego stanu kategorii błędne wychowanie²⁹, dewiacyjne wychowanie³⁰, wychowanie patologiczne³¹, wychowanie pozorne³², wychowanie toksyczne³³, wychowanie negatywne³⁴, a nawet antywychowanie³⁵.

Jedną z kategorii pseudowychowania, która ma charakter terrorystyczny, niszczący jest wychowanie zawładające, ujarzmiające, czyli eksponujące i wykorzystujące stan nierówności między dwiema osobami prowadzącej do panowania wychowawcy nad wychowankiem. „Wychowanie takie rezygnuje najczęściej ze zdobycia autentycznego wpływu na wychowywanych (to zbyt trudne), stara się natomiast wpływać na nich poprzez rozmaite układy zależności. Dlatego jego

²⁷ J. Filek, *Pseudowychowanie*, „Studia Filozoficzne” 1984, nr 10.

²⁸ *Ibidem*, s. 167.

²⁹ A. Gurycka, *Błąd w wychowaniu*, WsiP, Warszawa 1990.

³⁰ J. Materne, *Próba zarysowania układu podstawowych właściwości wychowania jako zjawiska społecznego*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Socjologia Wychowania IV”, z. 135, Wydawnictwo UMK, Toruń 1982.

³¹ B. Gerner, *Pathologie der Erziehung. Eine Einführung*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1984.

³² J. Tischner, *Etyka solidarności oraz Homo Sovieticus*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1992.

³³ S. Forward, *op. cit.*

³⁴ A. Gruschka, *Negative Pädagogik. Einführung in die Pädagogik mit Kritischer Theorie*, Büchse der Pandora Verlags GmbH, Wetzlar 1988.

³⁵ L. Sałaciński, *Pseudowychowanie i antywychowanie jako przedmiot badań pedagogicznych*, [w:] *Problemy współczesnego wychowania*, red. J. Materne, WSP, Zielona Góra 1989.

środkiem jest głównie, mniej czy bardziej jawny, przymus³⁶. Ten rodzaj pseudosu Jerzy Materne określał dosadniej mianem: dewiacyjności patologicznej. totalizm wychowawczy, który ma dwa wymiary – totalizmu systemowego polegającego na całkowitej redukcji działalności podmiotów konkurencyjnych wobec podmiotu dominującego, na sentymentalizacji treści wychowania, tendencyjnym propagowaniu informacji oraz totalizmu jednostkowego sprowadzającego się do podporządkowania jednemu podmiotowi wszystkich innych, do ich tresury.

Wychowanie toksyczne zatem to krzywdzenie jednostek ludzkich (nauczycieli, uczniów i/lub ich rodziców) w wyniku przekroczenia obowiązujących praw i lekceważenia uniwersalnych wartości, a przez to naruszające godność ludzką. To taki system, który cechuje swoistego rodzaju choroba, patologia z tej racji, iż upowszechnia on i wdraża do negatywnych postaw czy zachowań, doprowadzając wśród swoich uczestników do co najmniej jednego z rodzajów szkód: moralnych, społecznych, fizycznych lub psychicznych. Ze względu na swoje właściwości system ów wywiera szkodliwy wpływ na podmioty edukacyjne, powodując niekorzystne skutki dla ich rozwoju lub stanu pożądanego współdziałania.

Co może świadczyć o toksyczności wychowania w szkole? Najprościej można określić toksycznym taki system edukacyjny, który toczy choroba moralna, zarażając jak chemiczna trucizna podmioty edukacyjne czynnikami wyniszczającymi ich zdolność do akceptowania i realizowania norm społeczno-etycznych oraz do autonomicznego rozwoju. System taki nosi w sobie zarzewie moralnego zła, przy równoczesnym intencjonalnym dążeniu do dobra. Najwięcej bowiem zła – „jak twierdzi jeden z współczesnych filozofów francuskich Andre Glucksman – wyrządza się zawsze w imię Dobra, czyli pewnej idei człowieka”³⁷. Pytając zatem o toksyczność wychowania, poszukujemy zarazem szeroko rozumianej przemocy, pogardy dla jednostki ludzkiej oraz głęboko humanistycznych racji i wartości.

W relacjach międzyszkolnych – tak u nauczycieli, jak i u uczniów – dominuje prawo silniejszego, niszczące zaufanie, wprowadzające kłamstwo, manipulacje, cwaniactwo, choć zewnątrznie każdy upomina się o wzajemne poszanowanie godności. Alternatywnym podejściem do tych relacji mogłyby być zatem „sprawiedliwość i pokój”, które wymagają równouprawnienia wszystkich podmiotów edukacji szkolnej i tolerancji między nimi, ale nie tej, za którą kryje się mimo wszystko chęć dominacji, zniewalania czy wykorzystywania. Pokój między ludźmi nie jest stanem, który można ostatecznie osiągnąć, o czym przekuje nas postawa najbardziej pokojowa człowieka, który musi żyć we wrogim sobie otoczeniu. Są takie ludzkie przyzwyczajenia, cechy, które uniemożliwiają zaistnienie pokoju, nawet go blokują, ale też istnieje wiele cech, które nierozpoznane sprawiają, iż ludzie nie mogą wejść na ścieżkę pokoju.

O pojawieniu się błędów w wychowaniu mówimy wówczas, kiedy stwierdzimy, iż w tym procesie można określić, co jest prawidłowe, właściwe, dobre, a co jest w nim nieprawidłowe, niewłaściwe, złe. Jeżeli zatem ktoś uważa, że mani-

³⁶ J. Filek, *op. cit.*, s. 177.

³⁷ *Porozumienie przeciwko diabłu. Wywiad G. Dobieckiego z A. Glucksmanem*, „Gazeta Wyborcza”, 31.07.1993, s. 14.

pulacja jest właściwym sposobem na wychowywanie innych, potraktuje oddziaływanie jawne, autentyczne i bezpośrednie z poszanowaniem godności drugiej osoby jako błędne, jako pseudowychowanie, i na odwrót. O ile dla jednych pedagogów rywalizacja może być właściwym sposobem na wychowanie młodego pokolenia do życia w społeczeństwie rynkowym, o tyle dla antagonistów takiego podejścia będzie ono traktowane jako wypaczenie wspomnianego procesu. Co raz silniej daje o sobie znać kulturowa obsesja sukcesu, czyli promocja rywalizacji antagonistycznej w szkole.

Jak pisze Tadeusz Pilch: „W większości szkół praktyka wychowawcza przyporządkowana jest ogólnej zasadzie dominacji (wykluczającej partnerstwo), zasadom rywalizacji, sprawności, wyprzedzania, organizacji (utożsamianej z instytucjonalną doskonałością). Sprowadzenie istoty wychowania do respektowania owych, wymienionych mechanizmów po pierwsze usuwa ze stosunków międzyludzkich więzi osobowe i zastępuje je więzami rzeczowymi. Wymusza ocenę osoby wychowanka z punktu widzenia interesu instytucji i jej celów, czyli stosunkom międzyludzkim nadaje charakter instrumentalny. Powoduje powstanie określonej hierarchii wartości, w której na czoło wysuwają się wartości rzeczowe, perfekcjonistyczne, prestiżowe czy wreszcie materialno-konsumpcyjne. Po wtóre, jeśli w praktyce wychowawczej zwycięża filozofia dominacji, nadsprawności, itd. – to wówczas z pola uwagi i z obszaru praktyki wychowawczej znika człowiek: pokonany, niesprawny (inaczej sprawny), przegrany, «pozostający w tyle». Na gruncie takich przeświadczeń i takiej praktyki wychowawczej rodzi się specyficzna kultura rywalizacji i walki, która wypiera kulturę współdziałania i pomocy lub sprowadza ją do obszarów działalności charytatywnej. Kulturowa obsesja sukcesu tworzy i usprawiedliwia klimat agresji”³⁸.

Ujawniając różne formy błędów wychowania i pseudowychowania w szkole można dać pierwszeństwo jego prawdzie. Szkoła ma bowiem szansę na realizację funkcji wychowującej przede wszystkim dzięki wysokiej jakości kwalifikacji, kulturze pedagogicznej i poziomowi rozwoju psychofizycznego swoich nauczycieli. Sądzę zatem, że potrzebna jest zmiana, którą najlepiej określił w swoim apelu wybitny filozof P. Ricoeur stwierdzając, iż „każda etyczna bądź polityczna działalność, dzięki której maleje przemoc jednych ludzi wobec drugich, zmniejsza też ilość cierpienia w świecie. Odejmiemy cierpienie zadawane ludziom przez ludzi, a zobaczymy, ile go zostanie wówczas w świecie”³⁹. Jeśli zatem jest tak, że pseudowychowanie jako antonim wychowania, jego zaprzeczenie, nie może przestać istnieć tak jak nie da się wyeliminować w relacji „dobro–zło” jej drugiego komponentu, to może uświadamiając sobie jego zakres i możliwe skutki zacniemy przynajmniej je osłabiać czy minimalizować w szkołach, by zobaczyć, ile nam jeszcze miejsca pozostało w nich na rzeczywiste wychowanie.

Dla pedagogów kluczowe powinny być wyniki badań psychologów społecznych, w tym specjalistów od psychologii agresji, przemocy, a ostatnio już także psychologii terroryzmu. To oni przywołują wnioski z różnych diagnoz klinicznych,

³⁸ T. Pilch, *op. cit.*, s. 109–110.

³⁹ P. Ricoeur, *Zło. Wyzwanie rzucone filozofii i teologii*, IW PAX, Warszawa 1992, s. 35.

biograficznych wskazując na okoliczności intra- i interpersonalne prowadzące do fascynacji niektórych osób terroryzmem. Wyjaśniają terroryzm sięgając do jednej z trzech teorii interpretujących przejawy agresji, a mianowicie: teorii „frustracja–agresja”, które odwołują się do wyłonienia w toku badań osobowościowych cech psychicznych terrorysty; teorii „narcyzm–agresja” a odwołujących się do ran czy rozczarowań jednostki życiem osobistym oraz teorii psychodynamicznej ludzkich zachowań, która wyjaśnia zachowania terrorysty występowaniem u niego nieświadomych impulsów ojcobójczych⁴⁰. Jakie przekonania uzasadniają działalność terrorystyczną? Ibañez wymienia pięć najbardziej charakterystycznych uzasadnień podejmowania aktów terrorystycznych: „1. Ujawnienie niesprawiedliwości i zagrożenia, które terroryści chcą naprawić albo im przeciwdziałać; 2. Przypisywanie owych niesprawiedliwości lub zagrożeń określonego nieprzyjacielowi; 3. Nadanie ruchowi terrorystycznemu albo organizacji o tym charakterze pozytywnego znaczenia; 4. Moralne usprawiedliwienie terrorystycznej przemocy; 5. Wytworzenie optymistycznych oczekiwań wobec korzyści i skutki, jakie może przynieść akcja terrorystyczna”⁴¹.

Nie jest zatem łatwo ani przeciwdziałać terroryzmowi, ani też zwalczać jego przejawy, skoro korzysta on z coraz nowszych technologii, a wiele jego przyczyn jest poza jednostkowym wpływem. Dobrze jest jednak o nim pisać, prowadzić badania naukowe w zakresie różnych jego aspektów, by nie tylko dociekać jego logiki, mechanizmów i struktur, ale przede wszystkim prowadzić do reform, zmian, które wykluczą lub przynajmniej osłabią sens i potrzebę jego zaistnienia czy rozwoju w naszym kraju. To właśnie pedagogika negatywna i czarna pedagogika odszyfrowują w strukturach społecznych konteksty terroryzmu w wychowaniu i kształceniu dzieci oraz młodzieży.

Terroryzm nie dotyczy tylko relacji między dorosłymi a dziećmi, ale także między samymi dorosłymi, w tym np. między nadzorem pedagogicznym a kreatywnymi nauczycielami. Ukrytymi terrorystami wobec tych ostatnich są faryzeusze innowacji. To właśnie wszyscy ci, którzy pozorując swoją otwartość, zgodę czy wolę wdrożenia reform czynią wszystko, by do tego nie doszło lub by zdeprecjonować znaczenie procesu i treści przemian, zmniejszyć zapał czy euforię wokół niego. Faryzeusze, których tak wielu jest w otoczeniu nowatorów, starają się za wszelką cenę ukryć swoją obłudę, fałszywość, hipokryzję, dwulicowość czy nieszczerłość, by ostrze ich skrywanej nienawiści do wolności pedagogicznej nauczycieli nie zostało rozpoznane i napiętnowane, a jeśli już, to by zostało zaakceptowane jako społecznie pożądane. Walka bowiem o innowacje jest walką z ich umniejszaczami – z „emocjonalnym zadżumieniem” ich wrogów⁴², z czasem i z biurokracją. Faryzeusze działają bowiem z ukrycia tak, by ich ofiary niczego nie podejrzewały, a jeśli nawet się tego domyślą, to by nie miały możliwości zaskarżenia czy ujawnienia sprawców owej przemocy. Atak prowadzony jest podstępnie, by zachwiać

⁴⁰ J. Horgan, *op. cit.*

⁴¹ L. de la Corte Ibañez, *op. cit.*, s. 179–180.

⁴² W. Reich, *Mordercy Chrystusa*, J. Santorski & CO Agencja Wydawnicza, Warszawa 1995.

samooceną i motywacją zmian u nowatorów, by zniszczyć ich gotowość do twórczości i ponadnormatywnego zaangażowania w edukację, by nie czuli się z tego tytułu ludźmi szczęśliwymi i wolnymi. „Niszcząca siła umniejszała tkwi w tym, że jego istnienie pozostaje nie wykryte i bezkarne”⁴³.

Najbardziej jednak niepokojące jest to, jak bardzo powszechny staje się opór psychiczny i środowiskowy (społeczny, kolegialny) wśród osób z bezpośredniego lub pośredniego otoczenia nowatora, jak nowa idea, koncepcja czy oferta przemian pozbawia emocjonalnego spokoju i bezpieczeństwa wrogich temu ludzi, angażując ich wewnętrzne siły na rzecz utrudnienia życia nowatorowi, zranienia go lub wręcz wyeliminowania z obszaru uzyskanej przez niego wolności do tworenia czegoś nowego. Faryzeusze innowacji, ich umniejszające boją się czyjejs wielkości, postrzegając nowatora jako kogoś, kto przez swoje nowatorstwo staje „wyżej” od nich tak, jakby nie mogli istnieć obok siebie. Pomniejszające nowatora musi zatem sobie jego podporządkować. Będzie szukał wad, potknięć, słabości i wytknie je przy każdej okazji, wprost lub za czyimś pośrednictwem (np. operując pomówieniem, plotką), by uczynić „wroga” malutkim. Zdeprecjonuje zalety, nowatora wykorzystując je przeciwko niemu, byleby tylko osiągnąć stan równowagi.

Faryzeusze przemian oświatowych mają obsesyjną potrzebę kontroli ludzi i zdarzeń, są nieufni i zawistni, skrywając w głębi własne kompleksy. „Małe Hitlerki wciąż krążą wśród nas, dręcząc nas swoimi obietnicami, ciesząc się z naszych słabości, żądając naszego zaufania, głosów wyborczych, nawet życia, i pozostają jednocześnie całkowicie obojętne na wszystko z wyjątkiem swojej żądzy władzy”⁴⁴. Nic dziwnego, że coraz częściej odwołują się oni do manipulacji pseudopedagogicznej (od łac. *manuspellere* – mieć w dłoni czyjąś dłoń, mieć kogoś w ręce), przez którą rozumie się z premedytacją stosowane specjalne metody czy techniki oddziaływania pedagoga na jego wychowanków, prowadzące do jego uprzedmiotowienia, a tym samym poddania go szczególnej kontroli i wpływowi⁴⁵. Dzięki nim można skrycie realizować zamierzone cele pedagogiczne. Istotą takich zabiegów jest uczynienie podopiecznych całkowicie bezwolnymi przedmiotami oddziaływań wychowawcy, skuteczne sprawienie u nich wrażenia, iż przejawiane przez nich zachowania czy odczucia podejmowane są lub doznawane spontanicznie, z własnej, nieprzymuszonej woli czy nawet własnej inicjatywy. Manipulacja na ogół zmierza do dyskretnego urzeczowienia innych⁴⁶.

Jak traktować niszczenie przez nadzór pedagogiczny innowacyjnych nauczycieli? Czyż Roman Schulz nie zwracał słusznie uwagi na to, że powinniśmy koncen-

⁴³ J. Carter, *Wredni ludzie*, J. Santorski & CO Agencja Wydawnicza, Warszawa 1993, s. 22.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 30.

⁴⁵ Por. M. Dudzikowa, *Wychowanie przez aktywne uczestnictwo*, Warszawa 1987; S. Forward, *op. cit.*; M. Foucault, *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, Warszawa 1993; A. Grzywa, *Manipulacja. Mechanizmy psychologiczne*, Kraśnik 1997; J. Rudniański, *Homo cogitans*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1981; H. Świda-Ziemia, *Człowiek wewnętrznie zniewolony*, Warszawa 1997.

⁴⁶ Zob. W. Łukaszewski, *Szanse rozwoju osobowości*, Książka i Wiedza, Warszawa 1984; A. Wróbel, *Wychowanie a manipulacja*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2006.

trować się nie tylko na tym, czym są innowacje i jak je wdrażać, ale także pochylić się nad tym, jak niszczy się nowatorów pedagogicznych? Czy etatystyczna polityka rządu, w tym szczególnie MEN wobec nauczycieli, która sprowadza się do biurokracizmu, centralizmu i ujednolicania reguł działania pedagogicznego nie jest w sobie terroryzmem antypedagogicznym (w rozumieniu Schwarze Pädagogik)?⁴⁷ Jednym z obowiązków współczesnej innowatyki pedagogicznej powinno być nie tylko animowanie reform, ale i rozpoznawanie ich rzeczywistych wrogów. Jakże słusznie zwraca na to zjawisko uwagę prof. R. Schulz, kiedy pisze: „Teoria zmiany nie może być zatem wyłącznie teorią sprawnego tworzenia i bezkonfliktowej asymilacji innowacji. Musi być także teorią zachowań repulsywnych, teorią bojkotu innowacji, a nawet teorią opisującą procesy destrukcji innowacji”⁴⁸. Czym innym jest jednak sprzeciw wobec innowacji wśród tych nauczycieli czy przedstawicieli nadzoru pedagogicznego, którzy mają ją wdrażać czy realizować wbrew własnym zamierzeniom pedagogicznym, a czym innym jest opór strukturalny i/lub psychiczny jako rodzaj sprzeciwu osób zobowiązanych do działań wspierających zmianę, a mimo to czyniących wszystko, by ona nie zaistniała.

Odstąpienie od terroru nie zapoczątkowuje jeszcze skutecznej walki ze wspomnianymi walorami zła w edukacji szkolnej, jeśli następuje ono w wyniku silniejszego terroru. Otwiera jednak przed nauczycielami horyzont poszukiwań nowych orientacji, form i metod kształcenia, wychodzących od dziecka ku jego człowieczeństwu. Ekkehard von Braunmühl proponuje analizę trzech obszarów zastosowania pojęcia „pokój”, a mianowicie⁴⁹:

1. **Pokój jako szczególny typ relacji międzyludzkich**, bo „pokój” to tak naprawdę wzajemne interakcje między ludźmi, między człowiekiem a grupami społecznymi (państwem, gr. etnicznymi, wspólnotami religijnymi), które albo żyją ze sobą w przyjaźni, albo się ze sobą kłócą, zwalczają, tzn. mniej lub bardziej żyją przeciwko sobie. W najgorszym razie „przemawiają” do siebie zbrojnie, a między nimi toczy się wojna. Te walki trwają między ludźmi nawet wówczas, kiedy nie są wobec siebie zdefiniowanymi wrogami, o czym świadczy codzienny język: w polityce – walka wyborcza, w sporcie – rywalizacja, w dyskursie – spór na poglądy czy walka o prawdę. Zasady konkurencji obowiązują już nie tylko w gospodarce i sporcie, ale także w miłości. Osiągnięcia ludzkich zachowań rozpatrywane są w kategoriach zwycięstw lub porażek.

W relacjach międzyszkolnych – tak u nauczycieli, jak i u uczniów – dominuje prawo silniejszego, niszczące zaufanie, wprowadzające kłamstwo, manipulacje, cwaniactwo, choć zewnętrznym każdy upomina się o wzajemne poszanowanie godności. Alternatywnym podejściem do tych relacji mogłyby być zatem „sprawiedliwość i pokój”, które wymagają równouprawnienia wszystkich podmiotów edukacji szkolnej i tolerancji między nimi, ale nie tej, za którą kryje się mimo

⁴⁷ B. Śliwerski, *Pedagogika negatywna*, [w:] *Pedagogika. Podręcznik akademicki*, red. Z. Kwieciński, B. Śliwerski, t. 1, WN PWN, Warszawa 2003.

⁴⁸ R. Schulz, *Studia z innowatyki pedagogicznej*, UMK, Toruń 1996, s. 75.

⁴⁹ A. Böhm, E. von Braunmühl, *Gleichberechtigung im Kinderzimmer. Der vergessene Swchritt zum Frieden*, Patmos Verlag, Düsseldorf 1994.

wszystko chęć dominacji, zniewalania czy wykorzystywania. Pokój między ludźmi nie jest stanem, który można ostatecznie osiągnąć, o czym przekuje nas postawa najbardziej pokojowa człowieka, który musi żyć we wrogim sobie otoczeniu. Są takie ludzkie przyzwyczajenia, cechy, które uniemożliwiają zaistnienie pokoju, nawet go blokują, ale też istnieje wiele cech, które nierozpoznane sprawiają, iż ludzie nie mogą wejść na ścieżkę pokoju.

2. Pokój jako swoistego rodzaju stan psychiczny, przysługujący indywidualnemu ludzkiemu – kiedy to człowiek powiada: „Zostaw mnie w spokoju”, „Daj mi spokój”. Oznacza to, że wie, do jakiego stanu psychicznego chce powrócić, który postrzega czy odczuwa, jako jemu przyjazny, miły. Stan ten nie jest zagrożony tylko z zewnątrz, ale także z wnętrza jednostki. Do wyjątków, aniżeli do reguł, zalicza się dzisiaj ludzi, którzy mają „pokój w swoich sercach”, sami żyją ze sobą w pokoju, doświadczają prawdziwej, wewnętrznej radości i promieniają nią na innych. Częściej spotykamy osoby, które cechuje niepokój duszy, stan wewnętrznego napięcia, wewnętrznych konfliktów, napięć, stresów, a więc najlepszych kandydatów do ucieczki od wolności (w uzależnienie lub w syndrom wypalenia zawodowego).

Wewnętrzny pokój indywidualnemu zależy od tego, czy pomiędzy poszczególnymi częściami organizmu, włącznie z ludzkim mózgiem i umysłem zachodzi gra harmonii, konstruktywnej współpracy, czy też nie. Wciąż regułą jest dzisiaj to, że pewne części ludzkiej osobowości postrzegane są jako mniej wartościowe, toteż próbuje się je zwalczać. Także i w tej sferze można mówić o zjawisku tolerancji wobec tego, co jest w nas. Można się zapytać, czy ma sens bezwarunkowa akceptacja samego siebie (w sensie ideologii „miłości do siebie samego”, „jestem O.K.” itp.), skoro w sobie czy w związku z sobą odkrywamy aspekty, z których nie jesteśmy zadowoleni? Warto sobie postawić to pytanie, czy ma sens tolerowanie w sobie tych błędów czy braków, które są efektem tolerowania w sobie nietolerancyjnych i szkodzących mi części osobowości, kiedy chce się żyć z sobą samym w pokoju?

3. Pokój jako związki człowieka ze środowiskiem życia, z jego otoczeniem, to jest też ten obszar stanu wojny, który rozpoznajemy czasami jako ewidentnie prowadzący do definitywnego zniszczenia podstaw ludzkiego życia. Być może jeszcze wiedza na ten temat nie działa na tyle motywująco, by człowiek chciał wyciągać z niej odpowiednie wnioski na przyszłość. Warto zatem zastanowić się nad powrotem człowieka do pokojowych relacji z naturą. Człowiek musi być dzisiaj postrzegany jako część tej natury, mówiąc językiem religii – jako jej demiurg (stwórca) i zrozumieć, że prawa natury obowiązują także jego. Tak długo, jak długo będzie przeciwstawione z jednej strony dążenie do „pokoju nauczyciela z naturą” „naturze ucznia” – jako złej, szkodliwej, niebezpiecznej, wymagającej zwalczania, tak długo problematyczna będzie sytuacja społeczności szkolnej. Nie należy przeciwstawiać kultury i cywilizacji naturze człowieka, gdyż prowadzi to do konieczności udowadniania przez praktykę, że jakaś teoria jest prawdziwa. Tam, gdzie nie udaje się w obcowaniu z ludźmi pogodzić teorii z praktyką powiadamy, że to nie praktyk zawiodł, ale teoria nie uwzględniła określonych czynników czy okoliczności.

Zdaniem Braunmühla, nie należy krytykować wychowania w codziennej praktyce szkolnej, ale potraktować ją jak rzeczywistość, którą warto zrozumieć.

Praktyka zachowań bowiem jest kombinacją cielesności, psychiki i duchowych komponentów, których nie ma powodu udowadniać. Teorie nie powinny królować nad praktyką, ale skrywać się w jej wnętrzu. Można zatem ideę „równouprawnienia” potraktować jako pewną relację między teorią i praktyką, między myśleniem i działaniem. Pokój szkolny nie jest tylko realną przestrzenią, w której się poruszają uczniowie i nauczyciele, ale także przestrzenią w sensie metaforycznym, tzn. istniejącą w umysłach pedagogów wypełnionych uczuciami, myślami i wyobrażeniami, które dotyczą uczniów. W tak rozumianym „pokoju szkolnym” panuje wciąż chaos, nieład, którego następstwem jest to, iż przyjazne i harmonijne współzycie pokoleń staje się wyjątkiem, a nie regułą, pomimo wielu dobrych intencji, zamiarów i starań.

Jeśli zatem Braunmühl mówi o pokoju szkolnym to nie ma na myśli jakiejś przestrzeni fizycznej, pomieszczenia, ale – w sensie metaforycznym – coś, co odnosząc się do uczniów, tkwi w umysłach ich pedagogów, ludzi dorosłych, w ich uczuciach, myślach i wyobrażeniach. To tutaj przenikają się z sobą chaotyczny nieład z pokojowym i harmonijnym współzyciem pokoleń, który nie tyle jest zasadą co wyjątkiem, pomimo wielu trosk i starań z obu stron. Jeśli tylko się uda im go posprzątać, to jakże łatwo zatrzymując na chwilę spojrzenie można w każdej sytuacji zrobić wszystko co najlepsze.

Kiedy spojrzymy na to, jak funkcjonują w świecie ludzie dorośli, to możemy bardzo łatwo dojść do wniosku, że powinni oni być tak samo jak dzieci poddani procesom enkulturacji, cywilizowania. Braunmühl pyta zatem, jakie warunki muszą być spełnione, żeby nauczyciele, uczniowie i ich rodzice żyli ze sobą w pokoju i z obopólną radością, żeby się dobrze czuli, rozumieli, przyczyniali się tak dla samych siebie, jak i dla innych do pięknego życia i to nie tylko na dziś czy jutro, ale na całe życie?

Ludzie są jednak bardzo różni, każdy ma swoje idee, zamiłowania, przyzwyczajenia, które dla niego są całkiem oczywiste, natomiast dla innych wydają się czymś niemożliwym. Ważne jest zatem to, by przy tej różnorodności byli oni przynajmniej w jednym punkcie zgodni, a mianowicie, żeby chcieli żyć ze sobą w przyjaźni, żeby zaakceptowali to, iż nie wszyscy są tacy sami. Powinni tę odmienną wzajemnie szanować, być wobec siebie tolerancyjnymi, żyć i pozwalać żyć innym.

Przed pedagogiką XXI wieku staje niezwykle trudne zadanie zainteresowania się młodym pokoleniem, które jest skłonne przyłączyć się do grup społecznych planujących akty przemocy terrorystycznej. Czyż nie zaczyna się to w okresie kampanii wyborczych, kiedy to kandydaci różnych opcji politycznych, poszukując młodych gniewnych do podżegania do konfliktów, kreowania różnic i pomniejszania przeciwników? Jakie wartości i normy asymiluje młodzież czy młodzi dorośli w grupach paramilitarnych czy przybudówkach partii politycznych oraz w jakim zakresie „akomodują się” do uczestniczenia w aktach szeroko rozumianej przemocy? Czyż coraz bardziej widoczny brak demokracji partycypacyjnej w naszym państwie, zmniejszający się z każdym rokiem zakres wolności obywatelskich i rządów prawa na rzecz umacniania polityki etatystycznej, autorytarnej rządzących nie prowadzi do osłabienia państwa i społeczeństwa obywatelskiego, a tym sa-

mym nie wzmacnia zainteresowania zaangażowaniem się młodych w grupy terroru? Czyż utrwalane przez rządzących od kilkunastu lat podziały Polaków na tych, co to są po właściwej stronie, i tych, którzy byli tam, gdzie ZOMO, albo gdzie są zwolennicy Radia Maryja, wiary w zamach w Smoleńsku itp. nie prowadzą do ekstremizmów i przemocy politycznej na skutek odczuwanej dyskryminacji czy braku szacunku do odmienności postaw, poglądów czy wyznań?

Skoro mamy już coraz lepszą wiedzę na temat tego, dlaczego ludzie stają się terrorystami, to jaką rolę powinna odgrywać w procesie przeciwdziałania temu czy też socjalizowania w kulturze dialogu, miłości, współpracy edukacja szkolna i akademicka? Skoro terroryzm bywa reakcją sprowokowaną, to jak formować młode pokolenia, by nie generowały w przyszłości działań czy zachowań, które prowadzą do reakcji obronnych za pośrednictwem terroru? Czyż zarządzanie polskim szkolnictwem przez wysiłki propagandowe, które mają ukryć patologię władzy w Ministerstwie Edukacji Narodowej, nie „pcha” część młodzieży w kierunku aktów przemocy, wrogości wobec władzy państwowej na skutek jej demoralizacji i skorumpowania? Nie pamiętamy już słynnych haseł: „Giertych do wora!”.

Jak odwrócić kierunek działań grup posługujących się przemocą? Czyż nasilanie w polskim społeczeństwie postaw wiernopoddańczych wobec władzy, stopniowe zobowiązanie dzieci i młodzieży do zachowań polegających na coraz większym oddaniu, lojalności, dyspozycyjności, a zarazem towarzyszące temu rozczarowanie z sytuacji społeczno-gospodarczej, politycznej, religijnej itp. w państwie nie jest przygotowywaniem młodych pokoleń na zaangażowanie się w terroryzm? Dlaczego nie wprowadzamy dydaktyki konstruktywistycznej do szkół, by zaspokoić potrzeby nie tylko w zakresie wiedzy, ale także afiliacji, przynależności, autoafirmacji, sensu życia, pełnienia różnych ról społecznych itd., planowania, elastyczności, zarządzania ryzykiem czy rozwiązywania konfliktów? Czy pedagodzy społeczni przygotowują animatorów i streetworkerów do pracy z eksterrorystami? „Terroryzm pozostaje problemem i procesem społecznym. W związku z tym musimy zdać sobie sprawę, że choć społeczności, które terroryści, jak twierdzą, „reprezentują”, często wyrzekają się tej reprezentacji, cele terrorystów nadal mogą cieszyć się dużą sympatią. Nie wolno nam jej wzmacniać przez działania, których możemy potem żałować. Musimy uznać i zrozumieć tę dynamikę, ponieważ jest ona kluczem do osłabienia i powstrzymania działalności terrorystycznej”⁵⁰. Czas na reakcję na te sytuacje także naszej pedagogiki – teoretycznej i praktycznej.

⁵⁰ J. Horgan, *op. cit.*, s. 179.

WYKORZYSTANIE SIŁ ZBROJNYCH
W PRZECIWDZIAŁANIU ZAGROŻENIOM
WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE

JANUSZ KRĘCIKI

WYBRANE PRAWNE I ORGANIZACYJNE ASPEKTY WYKORZYSTANIA SIŁ ZBROJNYCH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

Selected legal and organisational aspects of engaging the armed forces of the republic of Poland in emergency management

Abstract

The emergency management system of the Republic of Poland is a structure integrating all the forces and resources at the state's disposal which can be used in crisis situations. The aforementioned forces and resources also involve the potential of the Polish Army, an instrument supported by the state for substantially different purposes. Therefore, the objective of the paper is to synthetically present the formal and legal grounds governing the use of this particular organisation, the Armed Forces of the Republic of Poland

Key words: Armed forces, Poland, emergency management

System zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej jest strukturą integrującą wszystkie siły i środki będące w dyspozycji państwa, które mogą być wykorzystane w sytuacjach kryzysowych. Wspomniane siły i środki obejmują także potencjał Wojska Polskiego, czyli narzędzia utrzymywanego przez państwo do wykonywania zasadniczo innych zadań. Toteż celem niniejszego opracowania jest syntetyczne przedstawienie podstaw formalno-prawnych regulujących wykorzystanie we wspomnianym systemie tej właśnie szczególnej organizacji, jaką są Siły Zbrojne RP.

Prawne uwarunkowania użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych zawarte zostały w szeregu dokumentów, z których za najważniejszy niewątpliwie uznać należy Konstytucję RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. W art. 228. znajduje się następujący zapis: „W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej”. W art. 232 natomiast określono czynniki, których pojawienie się upoważnia Radę Ministrów

do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej dokonuje się na czas określony, nie dłuższy niż 30 dni, a jego ewentualne przedłużenie może być dokonane za zgodą Sejmu¹⁷.

Kolejnym aktem prawnym regulującym możliwość użycia Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych jest Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP, która w art. 3.1a. mówi, iż SZ RP mogą brać czynny udział w takich sytuacjach, jak: „zwalczanie klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska oraz likwidacji ich skutków, w akcjach poszukiwawczych i ratowania życia ludzkiego oraz w oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu²⁰”.

W przypadku niemożliwości użycia innych sił i środków lub w sytuacji, gdy ich użycie okazałoby się niewystarczające, a brak jest zapisów na ten temat w innych aktach normatywnych, Minister Obrony Narodowej na wniosek wojewody jest upoważniony do przekazania do jego (wojewody) dyspozycji pododdziałów lub oddziałów SZ RP, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Sprawy te reguluje Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w art. 25 pkt 1³.

Kolejnym znaczącym dokumentem jest Ustawa o stanie klęski żywiołowej, która w art. 18., podobnie jak cytowany wcześniej art. 25.1. Ustawy o zarządzaniu kryzysowym, określa czynniki, których występowanie upoważnia do przekazania do dyspozycji wojewody pododdziały lub oddziały SZ RP do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem⁴.

Oprócz ustaw istotne znaczenie mają również dokumenty wykonawcze. W Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003r. znajdują się szczegółowe zasady udziału pododdziałów i oddziałów SZ RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu⁵. W § 2.1. określono zadania prewencyjno-ratownicze, jakie mogą wykonywać pododdziały i oddziały SZ RP. Należą do nich:

- kontrolowanie i ocena zagrożeń;
- zadania poszukiwawczo-ratownicze;
- ewakuacja oraz zapewnienie tymczasowego bytu ewakuowanym;
- odseparowanie miejsc zagrożonych i współudział w ochronie pozostawionego mienia;
- prace wymagające użycia specjalistycznego sprzętu technicznego i materiałów wybuchowych z zasobów Sił Zbrojnych RP;

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 Nr 78, poz. 483).

² Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. z 2009 r. Nr 22, poz. 120).

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590).

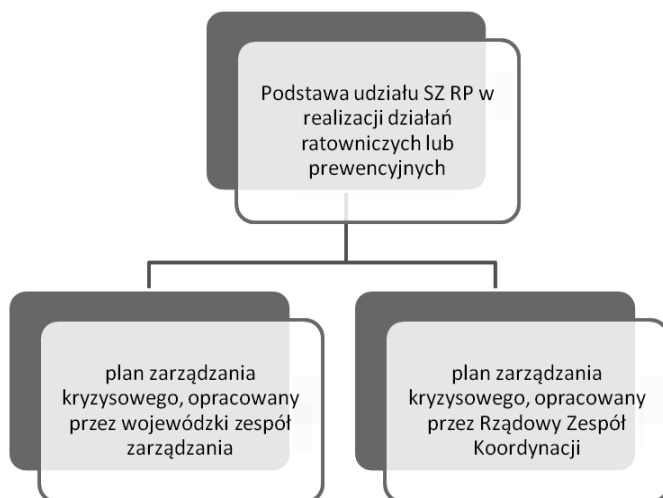
⁴ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 Nr 62, poz. 558 ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad pododdziałów i oddziałów SZ RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. 03. Nr 41 poz. 346).

- eliminowanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie;
- zabiegi specjalne;
- odbudowanie infrastruktury technicznej;
- współudział w zapewnianiu przejezdności szlaków transportowych.

Na rysunku 1 przedstawiono podstawę możliwości udziału SZ RP w realizacji działań ratowniczych lub prewencyjnych określonych w § 3. 1. cytowanego wcześniej Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad pododdziałów i oddziałów SZ RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu⁶.

Rysunek 1. Podstawa udziału SZ RP w realizacji działań ratowniczych lub prewencyjnych



Źródło: opracowano na podst. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad pododdziałów i oddziałów SZ RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym określa system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia nadzwyczajnych zagrożeń. Wprowadza do systemu prawnego zadania administracji w zakresie zarządzania kryzysowego, planowania cywilnego i ochrony infrastruktury krytycznej. W ustawie zawarte zostały artykuły, które regulują zasady udziału SZ w operacjach kryzysowych. Art. 13.2. cytowanej ustawy zawiera zadania centrów zarządzania kryzysowego (w tym Centrum Zarządzania Kryzysowego MON). Obejmują one następujące zadania⁷:

- pełnienie całodobowego dyżuru po to, by zapewnić przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;

⁶ *Ibidem.*

⁷ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590).

- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- kontrola nad funkcjonującym systemem wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludzi;
- współpraca z podmiotami prowadzącymi akcje poszukiwawcze, ratownicze i humanitarne;
- realizacja stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa.

Zgodnie z zapisem zawartym w ustawie o stanie wyjątkowym, w czasie stanu wyjątkowego Prezydent RP ma prawo, na wniosek Prezesa RM, podjąć decyzję o użyciu SZ RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa pod warunkiem, że dotychczas użyte siły i środki zostały wyczerpane. Oddziały i pododdziały SZ RP pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych dodatkowo wykonują zadania wyznaczone przez MON, stosownie do ich specjalistycznego przygotowania i wyposażenia oraz możliwości wykonawczych⁸.

Biorąc pod uwagę formalnoprawne uwarunkowania należy podkreślić, że SZ RP pełnią pomocniczą rolę i wspierającą struktury cywilne w takich sytuacjach, gdy możliwości innych sił i środków zostały wyczerpane.

Nadrzędnym dokumentem, który dotyczy zarządzania kryzysowego, w tym użycia SZ RP w sytuacjach kryzysowych, jest Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Jest to akt prawny, regulujący zasady świadczenia SZ RP na rzecz Państwa w sytuacjach kryzysowych. Ustawa określa obszar problematyki zarządzania kryzysowego w naszym kraju. Uregulowane w niej zostały kwestie planowania cywilnego, sprawowanie kontroli nad sytuacją bieżącą, ochrony infrastruktury krytycznej, struktury systemu kierowania oraz zasad działania SZ RP w sytuacjach kryzysowych.

Zgodnie z art. 7 ustawy o zarządzaniu kryzysowym na terytorium RP zarządzanie kryzysowe sprawuje Rada Ministrów, jednakże w sytuacjach nie cierpiących zwłoki zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, który o swoich działaniach zawiadamia niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów, a decyzje przez niego podjęte są rozpatrywane na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów określa w drodze rozporządzenia, niepodlegającego ogłoszeniu, wykaz zadań i procedur Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego oraz sposobów ich uruchamiania. Przez Narodowy System Pogotowia Kryzysowego należy rozumieć realizowane przez organy administracji rządowej oraz Siły Zbroje RP zadania i procedury mające na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań oraz reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych⁹.

Artykuł 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym ma na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie się na wypadek ich wystąpienia, reagowanie na sytuację kryzysową i kontrolowanie jej przebiegu, kształtowanie świadomości zagrożeń i doskonalenie funkcjonowania struktur państwa na wypadek sytuacji kryzysowych. Istotne jest wprowadzenie w art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu

⁸ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985 z późn. zm.).

⁹ J.J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, Warszawa 2007, s. 126.

kryzysowym nowej instytucji określonej jako „situacji kryzysowej, którą należy rozumieć jako sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP”¹⁰.

Sposób tworzenia i aktualizacji oraz strukturę planów zgodnie z ustawą określa Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej.

Podstawą uruchomienia sił i środków Sił Zbrojnych RP jest w przypadku wystąpienia zjawisk o charakterze klęski żywiołowej decyzja Ministra Obrony Narodowej lub rozkaz Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego¹¹.

Udział jednostek wojskowych w akcjach kryzysowych odbywać się może trzema, wymienionymi poniżej sposobami¹²:

- sposób podstawowy jest stosowany w przypadku narastającego kryzysu i stopniowego wprowadzania sił i środków;
- w przypadku alarmowego sposobu dowódca jednostki wojskowej, która znajduje się na obszarze lub w sąsiedztwie, na którym wystąpiła klęska żywiołowa lub też mogą wystąpić jej skutki, może samodzielnie lub w szczególnych przypadkach na zapotrzebowanie przedstawiciela administracji publicznej podjąć decyzję o przystąpieniu do akcji;
- tryb nakazowy, który stosowany jest w celu efektywnego wykorzystania zasobów Sił Zbrojnych RP i wykonania otrzymanego zadania.

Jak już wcześniej wspomniano, naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa, wyposażonym w środki oddziaływania władczego, zwłaszcza w okresie pokoju, jest Minister Obrony Narodowej. W jego gestii leży kierowanie resortem obrony narodowej, w tym głównie działalnością Sił Zbrojnych RP, w tym także ich udziału w zarządzaniu kryzysowym. Minister Obrony Narodowej jest członkiem Rady Ministrów, a także Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, pełniąc w nim jednocześnie funkcję zastępcy przewodniczącego.

Biorąc pod uwagę odpowiedzialność Ministra Obrony Narodowej za ewentualne użycie Sił Zbrojnych RP w sytuacjach kryzysowych w wymiarze narodowym i międzynarodowym, przyjęta została następująca struktura elementów funkcjonalnych w zakresie tego zarządzania:

- minister obrony narodowej;
- zespół Zarządzania Kryzysowego MON;

¹⁰ Art. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

¹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. Nr 41, poz. 347).

¹² T. Ciszewski, *Udział sił zbrojnych Rzeczypospolitej w zapobieganiu oraz usuwaniu skutków zagrożeń nie militarnych*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2011, nr 2 (160).

- centrum Zarządzania Kryzysowego MON;
- sztab Kryzysowy MON;
- grupy reagowania kryzysowego;
- grupy operacyjne;
- zespoły operacyjne¹³.

Zgodnie z wcześniej wspomnianą ustawą o zarządzaniu kryzysowym, jeśli użycie sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające na terenie województwa, to Minister Obrony Narodowej może przekazać w podporządkowanie Wojewody pododdział i oddziały Sił Zbrojnych do zadań związanych z zapobieganiem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem¹⁴.

W poniższych akapitach przedstawiono działania SZ RP w czasie powodzi, która nawiedziła Polskę w 2010 roku. Celem działania SW RP podczas powodzi jest przede wszystkim ochrona ludzi, mienia i obiektów przed skutkami wysokich wód i spływu lodów.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt. 10 Prawa wodnego powódź jest to „czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, powstałe na skutek wezbrania wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, powodujące zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej”¹⁵.

Zakres działania pododdziałów ratownictwa inżynierskiego oraz specjalnych pododdziałów wojsk inżynierskich jest w tym zakresie następujący¹⁶:

- kontrolowanie zagrożeń;
- zadania poszukiwawczo-ratownicze;
- ewakuacja ludzi oraz ich mienia z terenów zagrożonych i zalanych;
- dowóz żywności, środków medycznych i sanitarnych, wody pitnej i paszy do rejonów objętych powodzią;
- prace zabezpieczające, ratownicze oraz ewakuacyjne podczas zagrożenia utraty dóbr kultury;
- czynności, które wymagają użycia specjalistycznego sprzętu mechanicznego lub materiałów wybuchowych, znajdujących się w zasobach SZ RP;
- współpraca w zapewnieniu dostępności szlaków komunikacyjnych;
- ochrona wałów przeciwpowodziowych;
- zabezpieczenie mostów, urządzeń piętrzących wodę i innych budowli hydrotechnicznych, a także śluz;
- prace minerskie mające na celu usuwanie pokryw lodowych i zator;
- wyeliminowanie przeszkód piętrzących wodę.

Jak wynika z powyższego zapisu, udział SZ RP w przypadku powodzi jest bardzo duży. Do wymienionych powyżej dochodzą dodatkowo takie zadania, jak budowa dróg dojazdowych do obszaru zalewisk, torowanie dróg, przygotowanie punktów ewakuacji ludności i mienia, doraźna odbudowa dróg i mostów.

¹³ G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym, Aspekt narodowy i międzynarodowy*, AON, Warszawa 2013, s. 104.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590).

¹⁵ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2001 Nr 115 poz. 1229).

¹⁶ T. Ciszewski, *op. cit.* s. 373–374.

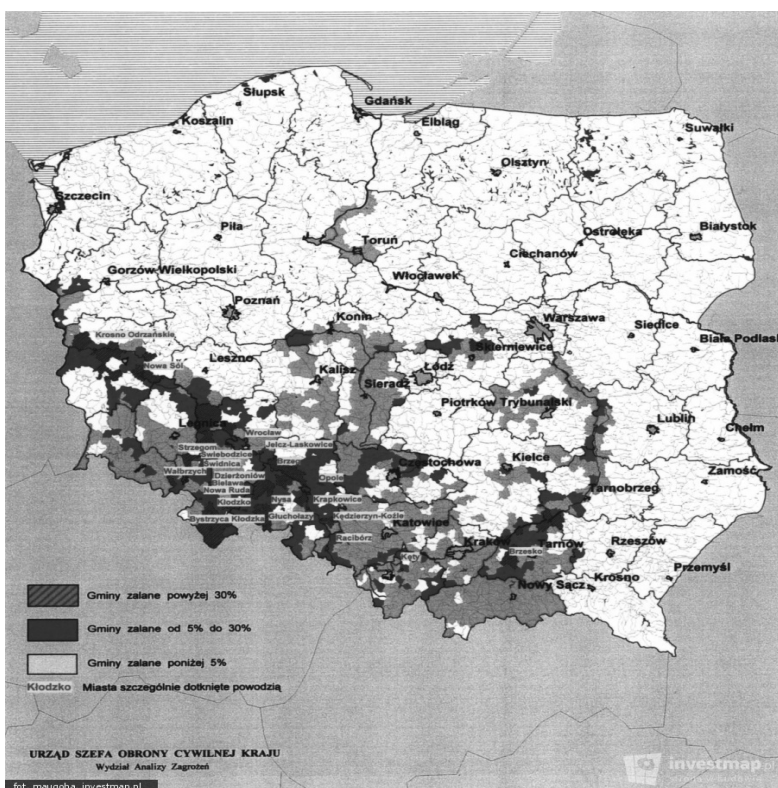
W czasie prowadzenia akcji w czasie powodzi mogą brać udział grupy stałe, które są organizowane do ciągłej ochrony obiektów i rejonów podczas spływu kry lub wysokich stanów wód, grupy interwencyjne powoływane do czasowej ochrony, grupy ewakuacyjno-ratunkowe, powołane do ewakuacji ludzi i mienia z terenów powodziowych, grupy minerskie do niszczenia zatorów lodowych oraz pododdziały odwodowe¹⁷.

Pierwszoplanowym zadaniem SZ RP w czasie powodzi była i jest ewakuacja ludzi i mienia, natomiast po jej zakończeniu żołnierze mogą brać udział w usuwaniu skutków powodzi.

W 2010 roku wędrujący z Włoch ku Ukrainie niż geneński o imieniu Jolanta przyniósł w środkowej i środkowo-południowej Europie niezwykle ulewne deszcze, które w ciągu dosłownie kilku dni doprowadziły do masowych podtopień i powodzi. Powódź dotknęła także Polskę.

Na rys. 2 przedstawiono zalane tereny Polski w czasie tej powodzi.

Rysunek 2. Powódź w Polsce w 2010 roku – zasięg geograficzny



Źródło: <http://investmap.pl/galeria/wroclaw-powodz-2010/4312.html>.

¹⁷ *Ibidem*, s. 374.

Powódź rozpoczęła się od 15 maja 2010 roku. Zaledwie w ciągu czterech dni na Śląsku Cieszyńskim w województwie śląskim spadło ponad 400 litrów deszczu na metr kwadratowy. Na pozostałych obszarach woj. śląskiego i małopolskiego spadło 100–200 litrów deszczu, w tym 150 litrów w samej stolicy Małopolski – Kraków. Na Śląsku, w Małopolsce, na Podkarpaciu i Ziemi Świętokrzyskiej do podtopień o różnicowanych wielkościach doszło prawie w każdej miejscowości. 21 maja fala kulminacyjna Wisły doszła do Warszawy, osiągając poziom 790 cm. Był to najwyższy poziom w historii. Na Odrze fala przeszła przez Wrocław 22 maja, najbardziej ucierpiały rejony województwa opolskiego. 31 maja nad południową Polskę nasza kolejna strefa ciągłych opadów, która związana była z niżem o imieniu Bergthora. Spowodowała ona wytworzenie się drugiej fali wezbraniowej na Odrze oraz na Wiśle i w jej górnym dorzeczu w dniu 2 czerwca¹⁸.

W związku z powodzią i jej rozmiarami koniecznością stał się udział SZ RP w akcji ratowniczej. Do zapobiegania i usuwania skutków tej powodzi przydzielonych zostało ponad 10 000 wojskowych, 780 pojazdów (wśród nich było 584 samochodów ciężarowo-terenowe i 196 samochodów osobowo-terenowych), 320 jednostek specjalistycznego sprzętu (66 koparek, 58 spycharek, 83 pływających transporterów samobieżnych, 73 łodzie oraz 39 śmigłowców i samolotów)¹⁹.

Dodatkowo utrzymywanych było 15 grup do naprawy i odtworzenia infrastruktury transportowej (393 żołnierzy, 123 jednostki specjalistycznego sprzętu) oraz 13 grup do rekonstrukcji infrastruktury mostowej (418 żołnierzy, 116 jednostek specjalistycznego sprzętu)²⁰.

Podczas powodzi majowo-czerwcowej w 2010 roku wystąpiło zagrożenie przerwania wałów, dlatego też wydzielono łącznie 811 żołnierzy, 4 pracowników wojska, 67 pływających pojazdów gąsiennicowych PTS-M, dwie Uniwersalne Maszyny Inżynieryjne oraz spycharko-ładowarkę SŁ-34.

W czasie powodzi wpłynęło aż 605 wniosków od wojewodów z prośbą o wydzielenie sił i środków SZ RP do wsparcia akcji przeciwpowodziowej. W szczytowym momencie akcji przeciwpowodziowej brało udział łącznie 5810 żołnierzy, z czego aż 4899 pracowało w terenie, a 911 realizowało zadania w strukturze zarządzania kryzysowego MON.

Do Ministra Obrony Narodowej wpłynęło 18 wniosków o udzielenie pomocy przez SZ RP w odbudowie zniszczonych mostów i dróg oraz naprawę wałów przeciwpowodziowych.

Podczas zniszczonej w czasie powodzi w 2010 roku infrastruktury poszczególne jednostki inżynieryjne wykonały następujące zadania²¹:

- BSap wykonywała zadania w gminie Słubice i Gabin, gdzie odbudowano drogi gruntowe o długości 460 m, naprawiono 1 przepust oraz uzupełniono wyrwę w wale przeciwpowodziowym;

¹⁸ Powódź w Polsce w 2010 roku, <http://www.twojapogoda.pl/wiadomosci/106244,powodz-w-polsce-w-2010-roku> [dostęp 11.03.2014].

¹⁹ Ciszewski, *op. cit.* s. 373.

²⁰ *Ibidem.*

²¹ *Ibidem*, s. 377–378.

- 1 bdm wybudował most drewniany na rzece Pilica w miejscowości Chałupy;
- 1 bdm urządził tymczasową przeprawę z PP-64 w gminie Wilków;
- wybudowano most o konstrukcji stalowej na rzece Korzeniec w miejscowości Kobiór;
- usunięto metalową konstrukcję mostu z rzeki Witka w miejscowości Radomierzycy;
- zbudowano podpory z rur stalowych mostu na rzece Wisłok w miejscowości Kołaczyce oraz stalową konstrukcję nośną;
- postawiono 4 mosty stalowe w gminie Kołaczyce.

Współczesne zagrożenia posiadają kompleksowy charakter, a skutki kryzysów zagrażają całemu społeczeństwu. Do przeciwstawienia się im powinno być przygotowane całe państwo, w tym SZ na terytorium RP oraz poza jego granicami w ramach operacji sojuszniczych.

Powodzie nawiedzające nasz kraj pokazały, że w czasie pokoju znaczenie SZ RP jest bardzo duże, a działania żołnierzy są nieocenione. Ewakuacja ludności i ich mienia, odbudowa zniszczonych mostów, ratowanie dziedzictwa kulturowego – to tylko niektóre obszary działania SZ RP w czasie powodzi.

Rezultaty analizy treści badanych dokumentów pozwalają na wygenerowanie następujących wniosków:

W związku ze wzrastającą liczbą zagrożeń we współczesnym świecie coraz większego znaczenia w zakresie bezpieczeństwa narodowego kraju nabiera system zarządzania kryzysowego.

Jak pokazuje praktyka, jednostki Wojska Polskiego są najczęściej angażowane podczas:

- powodzi (ochrona obiektów, ewakuacja ludzi i mienia, umacnianie i ochrona wałów i obiektów hydrotechnicznych, likwidacja zatorów);
- ratownictwa morskiego (ratowanie załóg jednostek nadwodnych i podwodnych, prowadzenie prac podwodnych do 90 m głębokości, poszukiwania i ratowania ludzi na morzu);
- unieszkodliwienia przedmiotów wybuchowych pochodzenia wojskowego;
- gaszenia pożarów – pożary lasów, torfowisk;
- rozpoznania lokalizacji i likwidacji skutków awarii i wypadków chemicznych, ekologicznych i radiologicznych;
- patrolowania określonych rejonów za pomocą statków powietrznych.

Udział SZ RP w zarządzaniu kryzysowym reguluje głównie przywoływanie w opracowaniu ustawa o zarządzaniu kryzysowym, która zawiera wszystkie prawne uwarunkowania uczestnictwa wojska w sytuacjach kryzysowych na terenie kraju, Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej oraz zapisy konstytucyjne.

Konstatując należy stwierdzić, że Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej są istotnym, choć mającym charakter wspomagający, elementem systemu zarządzania kryzysowego.

MICHAL PRUŽINSKÝ

DILEMMAS OF INTERNATIONAL MILITARY RELATIONS?

Abstract

International military relations are the most award-field derivative of political relations. These include all forms of military cooperation between the countries, which aim to provide broadly defined national security. The national security of individual countries, especially playing a key role in the international system, determines the state of international security, although it is not their sum. It includes generally undertaken by the international community activities (political, military, economic, social, ecological etc.) in order to maintain peace and the elimination of existing or potential hazards. Examining the state and predicting developments in international military relations must be carried out from different perspectives. Starting with hegemonic ambitions „Powers practices” based on political decisions through the territorial ambitions of countries, including the annexation of territory or self-proclaimed movements and organizations of different sizes, access to raw materials, whether colour by religious conflicts. Pathways to arriving at a good agreement are becoming more complicated and even in international military relations.

Key words: International relations, military relations, national security, foreign policy

FOREWORD

Safety is one of the most important categories of the theory of states' foreign policy and international relations. National security is often understood according to Zięba (2004) as the absence of risk or threat to a nation's basic value. More precise than „national security” seems to be according to Waldenberg (2004) the notion of „national security”, which in accordance with Polish Ministerial Council (2013) practice means the ability of the political state and its society to ensure that the conditions of its existence (survival and biological survival of the population) and development as well as preserve the territorial integrity, political independence, internal stability and improve the quality of living. The threat is subjective (and therefore dependent on the perception of the perceiver entity) or real (objectively existing) the occurrence of danger for the body, for he recognized values, interests and objectives stresses Zięba (1999). National security has two dimensions: internal (intrastate) and external, implemented in the proximal and

distal international environment. The policy pursued by the State Security plays a vital role its subjective aspect, above all, perception the risks by policy makers foreign and security policy, including accurate or not reading their threats. The security policy of the state is dependent on many factors (determinants) both internal and external, coming from the international environment. Differences in the so-called. physical strength countries (including potential economic, technological, military, demographic), the effectiveness of their diplomacy, and the current reading accuracy by the ruling groups of existing or potential hazards, different is the scope of providing real security for the country concerned divergent conditions cause security policies of individual countries. Safety is because the value continuum, which means that the State may be more or less secure. Most of the conditions of Polish national security policy, as well as other countries, is dynamic, subject to the process of change. With the change threats and challenges are also changing priorities in national security policy. Sykuliski (2013) means It also change makers, who are the central link of foreign policy and security.

Polish Foreign and security policy according Szporluk (2003) is in some ways a large extent art, that helps to create an ability to make proper (accurate) election of purposes and the means and methods of their implementation from the perspective of national interests and the state, interpreted and implemented by successive ruling groups to exert the desired effect on the behaviour of other participants in international relations. Assigning specific content national security, rising from the vital national interests according Sokołowski (2014) depends on the foreign policy decision-makers. They determine the choice of ends and the means and methods of their implementation.

Olszański (2003) underlined one trend realized in recent decades by individual countries national security policy is to expand the scope of non-military aspects of security. Another regularity is ever closer union internal and external security and national security and international law. As a result of the steady growth of interdependence and intensification of the processes of globalization, security of every state is increasingly a function of international security.

One of the most important features of the international system in the middle of the second decade of the twenty-first century is its tumultuous transformation, an extremely high rate of change, forcing a major evolution or even a change in the current policy states. This of course also applies to Polish foreign and security policy. At every stage of its implementation, together with the evolution and changes in conditions in the proximal and distal environment

our country internationally, subsequent Polish security policy makers stood before the necessity of resolving emerging dilemmas and making difficult choices. They focused mainly on the formulation and implementation of expediency and short-term but also long-term goals, which was reflected, among others, in the next national security strategies. National Security Strategy of the Republic of Poland contains provisions to the effect that as a result of the crisis and then the conflict in Ukraine, including the incorporation of the Crimea to Russia and Russia's support for pro-Russian separatists on the eastern Ukraine, the main military threat for the safety of Polish is Russia. Despite the fact that throughout

the period of post Cold War Russia was seen by another Polish security policy makers, although to varying degrees, as a major threat, it was tied up in their real motives, and not declared. Olszański (2003) further added underlined In none of the earlier documents that rank it is not so clearly pointed at Russia as the main threat to the security of Polish military. The aim of the research study is only to give the most important external security dilemmas Polish at the end of 2014, on the main directions of Polish foreign and security policy, both in bilateral relations and in multilateral relations. These dilemmas are shown more in the form of asking the questions than the broader discuss them.

POLISH SECURITY DILEMMAS WITHIN POLISH-RUSSIAN RELATIONS

In foreign and security policy in the first two decades of Polish post-Cold War Polish-Russian relations were arousing the strongest emotions area. This resulted primarily from the fact that in addition to converging, in the next stages of the relationship between the two countries in bilateral and multilateral dimensions occurred at a high intensity interests of divergent and even contradictory. They grew both historical conditions and current affairs. Fixed appeal to the Polish side of historical experience in Polish-Russian relations occurring on a large scale in Polish society attitudes dislike or even Russo phobia against Russians and Russia and abuse „Russian threat” by successive ruling groups in our country, and even more so by the media, encourage maintaining the aforesaid emotions. Although in subsequent Polish security strategies adopted after 1989, as well as other government documents did not talk directly about the threat from Russia, it is in the real motives and actions undertaken by the wizards Polish security policy is concerned, it usually perceived as the greatest threat to our country and the potential aggressor. Most politicians, journalists and other opinion leaders and a large part of Polish society afraid of Russia weak, mired in economic crisis and destabilized the political, building the base of Western-type. More and more authoritarian Russia ruled by President Vladimir Putin, enhanced economic terms, more stable and which plays an increasingly important role internationally in the first decade of the twenty-first century. Polish security policy in exposing the threat posed by Russia's accent erected on the Polish energy security threats, particularly in terms of energy dependence of the Polish economy on Russian gas.

In the context of the dilemma: Russia an enemy, rival or just a difficult partner in Polish security policy, they were placed by some scholars Polish Eastern policy following questions: Is the perception of threats on the part of Russia is in people responsible for Polish foreign and security policy adequate to the actual (real) hazards with its „hand”? Is progressing in the post-Cold War period among Poles increased sense of threat „from the East” and the related increase in anti-Russian attitudes was the result of the increase in the actual risks posed by Russia's Polish, whether it was above all the result of shaping a sense of security of Polish society through the prism of perceptions and awareness Polish security policy makers and journalism, and too instrumental treatment in Polish politics domes-

tic and foreign „Russian problem”? Is the most important barrier to go in Polish security policy of the perception of Russia as the main threat and the enemy is objective conflict of interests, or lack of political will of the ruling groups to make the mental breakthrough in this regard?

Ukrainian crisis, which in 2014 years degenerated into civil war in eastern Ukraine, contributed to the deterioration of Polish security and to increase the sense of threat from Russia. In 2014 the main dilemma of Polish security policy makers in relations with Russia was no longer a question of: Is Russia a threat and treated as a potential adversary? On this question the vast majority politicians, international affairs analysts, journalists and the majority of Polish society was responsible decidedly in the affirmative. The main dilemma contained in the questions: Is Russia threatens Poland militarily? Is Russia wants to make the invasion of Poland? In a discussion in Poland on this subject clashed arguments of those who believed that Russia threatens Poland militarily and arguments of people who do not share that view. In the speeches of politicians, in journalism and specialized studies dominated by supporters of the thesis about the growing military threat to Poland from Russia. Stanisław Koziej, head of the National Security Bureau, according Gathmann (2014) wrote in early August 2014 that threatens us all out war on a large scale. A different opinion among the Polish generals was a statement of gen. Mieczysław Bieńiek (2014), who in an interview said: „The armed conflict between Russia and Polish is now excluded. If anyone says about it, I can only say that he does not walk firmly on the ground”. In his opinion, Russia has no interest in making aggression against a Member State even whole NATO. Few were the statements of analysts of international affairs (i.e. Koziej (2014)), who pointed to the limited nature of the conflict Ukrainian (for the regional dimension) and that there is no reason to believe that Russia wants to create a military threat to Polish or other Member States NATO.

US President Barack Obama, in a speech in Brussels (26 March 2014) stated that Ukraine is not a member of NATO, in part because of the history of close and complicated relationship with Russia. In this speech he said unequivocally: „We will use military means to force Russia to leave the Crimea or stop it from escalating.”

It is difficult to understand the motives, besides the extremely anti-Russian or even suicidal, guided by the authors of the proposals for setting up Russia-US armed conflict against the background of rivalry for influence in Ukraine. It should be noted that if there was such a conflict, it is not only he would stop at the borders of Ukraine, but also been filled territories of neighbouring Ukraine, including of course Polish territory. Russia does not constitute a physical threat to Polish. However, such a threat could arise in circumstances where the authorities of our country will become more engaged in the Ukrainian-Russian conflict (e.g. Through the possible involvement of the armed forces of our country in this conflict, on the side of Ukraine).

Ukrainian crisis and conflict have not changed fundamentally main strategic dilemmas that occur in foreign policy and Polish security against Russia. Despite a slight degree of support in our country for the concept of engaging, not isolat-

ing Russia, still current is the dilemma: Is the point of view of long-term interests Polish security favourable for our country is taking activities supporting the Europeanization of Russia, approaching its western structures political, economic and security or its isolation and „push” towards Asia?

As a result of the Ukrainian crisis on the news has not lost also another Polish security policy dilemma in the East. Although no our country has too many supporters of the thesis of the need to prioritize treatment of post-Soviet area of relations with Russia, still it is reasonable to putting the questions: Russia and Ukraine should be the main partner of Polish at CIS area? Polish eastern policy, without giving up the role of a good advocate of Ukraine’s interests in the EU, should be the main partner, not only economic, but also in the political and security, considered Russia, as is the case in the vast majority of eastern policy EU Member States and NATO. Ukrainian crisis and conflict, despite periodic „cool” Russia’s relations with major Western countries, not affect the fundamental change in treatment by those countries of Russia as the main partner on the post-Soviet area. This policy arises from the realistic assessment of the situation in the CIS, where the „main playmaker is Russia.

The key to solving the problems of Eastern Europe, as shown by Ukrainian crisis again, lies in Moscow, not Kiev. Just few days ago Russian President Putin (2015) before his visit to Italy stated: „Russia is not a threat to the West, saying he was still committed to a Ukraine peace deal after a fresh flare-up in the country’s east. „I would like to say – there’s no need to be afraid of Russia,” Putin told Italian newspaper *Corriere della Sera* in an interview published Saturday, June 6, 2015 ruling out a major conflict between Russia and NATO member countries. „The world has changed so much that people in their right mind cannot imagine such a large-scale military conflict today.” „We have other things to do, I can assure you,” the Russian president said. „Only a sick person – and even then only in his sleep – can imagine that Russia would suddenly attack NATO.”

POLISH SECURITY DILEMMAS WITHIN POLISH-UKRAINE RELATIONS

Almost throughout the period of post-Cold War relations between Poland and Ukraine successive governments have according Friedman (2012) treated Ukraine as a strategic Polish partner. We believe that the main dilemmas of Polish security in relations with Ukraine are contained in the following questions: Is the Polish political class so far should interfere in the internal affairs of Ukraine, participating in the speeches of opposition against the legally elected President of this country, opting unambiguously on one side of contending for power Ukrainian political parties, as was the case during the crisis and Ukrainian conflict in the last years? Is Poland should engage in the process of rapid leaving Ukraine with the role of buffer state, which is State has played a role throughout the current post-Cold War period? Is in the interest of Polish security is soliciting by Polish diplomacy for quick membership of Ukraine in NATO, or rather support the implementation of the concept of „Finlandization” of Ukraine?

One-sided and too far-reaching involvement of representatives the majority of Polish political parties in Ukraine and many Polish MEPs in supporting the demonstrators on the Maidan, including instances of unconstitutional against President Viktor Yanukovich, was an event without unprecedented in terms of scale of our politicians interfering in the affairs of inside the neighbouring country. It was very important that Polish politicians supporting the increasingly radicalizing demands Maidan, including assassination the state of Ukraine, did not foresee major implications „of the Ukrainian revolution” not only for the safety of Ukraine, including detached there from by Crimean Russia and the civil war in eastern Ukraine, but also for Polish security. It is common ground that crisis and conflict Ukraine significantly worsened geopolitical safety considerations Polish and strengthened the sense of threat in the majority of Polish society.

Due to the geopolitical location of Ukraine and because of divisions occurring in the Ukrainian society, the state should continue to act as a buffer. Any recovery from this role should be performed in evolution, by the simultaneous Europeanization (westernization) of Ukraine and Russia. Despite declared by „After Majdan” ruling groups of Ukraine will for membership in NATO, while still maintaining a significant divisions in the Ukrainian society on this issue, the conflict Ukrainian much dismissed Ukraine from membership in NATO (e.g. due to an increase in tension in Ukrainian-Russian relations). Among the Member States of NATO, while what, there is no political will to through membership of Ukraine in NATO lead to the risk of entanglement in a possible armed conflict with Russia.

It should be borne in mind that even so outspoken advocate of inclusion Ukraine into Western structures like Zbigniew Brzezinski, in times of crisis Ukrainian proposed to the Finnish model for Ukraine, which is according Terentiew (2014) to maintain wide economic relations both with Russia and the European Union and non-participation in military alliances. In contrast to these opinions, Polish ruling groups in favour of Ukraine’s membership in NATO. In this context, there a legitimate question: Is Poland’s efforts to promote Ukrainian „After Majdan” government of Ukraine’s membership in NATO is a factor strengthening the security of Polish and European security, or This is an important step in the direction of increased tension in our sub region? Of course, policymakers Ukraine have the right to choose accession such alliances as they deem appropriate, including NATO. It is, however, keep in mind that in politics, as in life, every human being, for the objectives pursued affect not only the dreams and expectations, but above all the realities with which to be reckoned with, that policy was conducted effective.

POLISH SECURITY DILEMMAS WITHIN POLISH-US RELATIONS

Throughout the period of post-Cold War foreign policy in the plane of Polish security successive ruling groups in country a leading role in bilateral relations gave relations with the United States of America. The permanent element of Polish security policy was to strive successive Polish governments to strengthen bilat-

eral relations with the United States, among others, by increasing the US military presence in Poland and to improve relations with this country to the level of strategic partnership, among others. It was the result of a sense of danger from Russia and growing in the years following 1999, when Poland joined NATO, lack of faith in the efficacy of a guarantee by the whole alliance NATO. During the crisis the Ukrainian Polish security policy has significantly increased the role of the United States, against which prevailed in our country attitude almost unlimited confidence in the guarantees of security on their part for the Polish (the US's most reliable ally Polish). One of the consequences of the Ukrainian crisis is to increase the US military presence in our country, although not to the extent that what awaited representatives of the Polish authorities (e.g. The lack of consent of the US Government the deployment in Poland of permanent large US military bases). The most important Polish security dilemmas in Polish-American relations can be summed up in the following questions: Is there and what the US military presence in Poland (e.g. constantly base missile shield components is essential for the security of our country? Is the growth of controversy in relations Russia US is beneficial for Polish security? Do guarantees allied with the US for the Polish are reliable? For many years there has been discussion in Poland between supporters and opponents of the deployment in Poland, part of the US and NATO missile defence system. Supporters of the deployment of missile defence system in Poland argue, among others it will be a major boost Polish security; shield substantially weaken Russian and Russian nuclear potential air attack capabilities; Polish in the event of a conflict with Russia, the United States will have to engage in its defence, and so the attack on Poland „pulls” the United States into the war on our side. In a small minority are enemies of our country to install on Polish territory of American anti-missiles.

They emphasize that the main motive of their distribution is not a threat from Iran or North Korea, as American politicians argued, but would seek to weaken Russia's nuclear weapons. In the case of a potential conflict of US-Russian anti-missile base on Polish territory will make our country a battlefield. Russia's response to US anti rackets. It is the announcement of her place in Kaliningrad Iskander missiles, which will mean an increase Polish security threats.

One of the major implications of the construction of the US missile defence system will therefore accelerate the arms race and increase the related risks to the security of countries, including for the Polish. It is worth noting that both Poland and the United States has not agreed to a Russian proposal to build one NATO and Russia missile defence system.

Polish security largely determined is the state of US-Russian relations. One of the characteristics of US-Russia relations during post cold war period was their sinusoidal nature, next periods of increased tensions occurred steps which are exposed on both sides of the need for closer cooperation. One of these steps took place in the early years of the Obama administration. Some analysts and commentators on international affairs present a very controversial position that the tension in US-Russia relations are beneficial for Polish security, allow for strength-

ening the role of Polish in US policy. Marcel H. Van Herpen argued that as a result of the Ukrainian crisis, Poland will play a new role, and the country's geopolitical pivot front in our part of Europe. In his opinion, this will involve the occupation of our country's central position in NATO defence plans, such as that in the days of the cold war occupied Germany. This will mean that Poland more than ever, will seek to establish a close, special relationship with the United States. It should be remembered that even with the increase in US-Russian controversy, another US governments were not willing to treat the American-Polish relations in strategic terms. In the best interests of Polish security it is that Polish security policy decision-makers to strengthen the security of our country is not perceived by the increase in tensions between the major nuclear powers, but through good their relationship. During the Ukrainian crisis and conflict, US President Barack Obama (2014) and other American politicians stressed that the United States recognizes the security of Central Europe as a cornerstone of their security. During the visit of President Barack Obama in Poland at the beginning of June 2014, US President asserted that his country keep warranties arising from Art. 5 of the Washington Treaty and declared that in a situation of imminent threat of our country „Poland will never be alone”. Despite such promises, made by US politicians and the dominant belief in our country that the United States is a reliable ally, appeared in our country argued that such assurances and beliefs can be misleading.

Roman Kuźniar (2013) , advisor for foreign affairs to the President of Poland, pointed out that security guarantees concluded with distant country are not necessarily 100 percent certain. Generally we agree with the validity of positions to national security policy is not far to seek friends and enemies close. In the so-called. the hour of trial, a conflict of Polish-Russian policy-makers scenarios which assume Polish security policy, guarantees allied to Polish from the representatives of the Member States of NATO, including the US, they may prove to be illusory, among others, for this reason that both the United States and other NATO member states, guided by their own vital interests, not risk nuclear conflict with Russia for Poland. Even if it meant a serious loss of credibility of allied by the United States. George Friedman (2012), one of the influential American analyst of international affairs, in an interview said that in the case of the invasion of Poland by Russia, Poland must be able 6-month self-defence. Because it will take so much involvement of the United States to fight, if the US will join at all. It should be recalled that, at the same time, when the Polish diplomacy has taken actions to strengthen cooperation with the United States in the military field (e.g. By increasing the number of US troops stationed permanently in Poland), Polish Foreign Minister, Radosław Sikorski, in a private conversation at the beginning of 2014 carried out with the Polish finance minister, Jacek Rostowski (2014) , expressed the view that the Polish-American alliance is not worthy of anything, it is even harmful, because it creates Poland false sense of security. At the same time, the United States appeared studies the authors (2014) argued that greater US military involvement for Polish is not in the interest of the United States.

POLISH SECURITY DILEMMAS WITHIN POLISH-GERMAN RELATIONS

Throughout the period of post-Cold War Germany is treated in foreign and security policy as the most important Polish partner in Europe. Therefore, for the effectiveness of policy actions taken by the external security of Poland, it is vital to strive to achieve a high degree of convergence of interests between Polish and German on key issues international security in Europe. A characteristic feature of all stages Polish-German relations in the post-Cold War period was the existence of parallel convergences and divergences of interests. In addition to regular, popping up new dilemmas and relevant issues for a given stage of Polish-German relations. In fact one of the characteristics of these relationships was a large degree of continuity of the presence of almost the same major German policy dilemmas Polish post-Cold War period. They focused mainly on issues related to:

- the significance of historical issues (historical liabilities), including different historical memory of Poles and Germans, for German-Polish cooperation and answer the question: What degree of regulation of the problems of historical, satisfying both parties is required as a condition for harmonious cooperation Polish and Germany in the EU?;
- integration policy Polish and German, including the concepts of European integration, the position of the governments of both countries to the EU institutional reforms, the process of EU enlargement, energy policy and energy security of the EU, as well as the role of Germany in the EU;
- perceptions of challenges and threats to national and international security and policy in this area, including differences in the approach to resolving disputes in transatlantic relations and the nature of US leadership in the world „West Frost” (zachodnimoraz) NATO’s role and responsibilities in shaping European security and in other regions of the world (expeditionary missions FOR THIS);
- differences between Polish and German policy towards post-Soviet area, and above all in the perception of the international role of Russia and pursued policies against it. It should be stressed that in relation to the first decade of the twenty-first century. In recent years in Polish-German relations in the context of bilateral unable to offset major contentious issues, including historical in nature, and in its multilateral dimension there was a convergence of views on such matters as the role of NATO expeditionary missions (Poland and Germany did not participate in NATO military operations in Libya) and the nature of US leadership in NATO; strengthen cooperation in the framework of the Common Security and Defence Policy and the nature of Polish and German relations with Russia and Ukraine.

Another Polish ruling group after 1989 provided policy towards Germany exposed the, apart from the years 2005–2007, the strategy of interdependence and cooperation with Germany. However, with regard to Russia, Poland strategy based on the existence of a conflict of fundamental interests. In ongoing in Poland at the beginning of the second decade of the twenty-first century. Discus-

sion about the nature of Polish policy towards Germany, its continuity or modification and the scope of this modification, there was considerable divergence of positions. It was particularly evident between the governing coalition PO / PSL and the main opposition group, which at the time was the PiS, as well as multipliers associated with these parts. Due to the limited scope of volume development in that part outlined the dilemmas are only two foreign and security policy Polish policy towards Germany associated with an increased international role of Germany in the aftermath of the crisis the euro area and the differences in the Polish and German policy toward Russia and Ukraine during the duration of the Ukrainian crisis and conflict in the years 2013/2014.

One of the major dilemmas of foreign policy and Polish security against Germany at the beginning of the second decade of the twenty-first century was associated with an increased international role of Germany in the aftermath of the crisis the euro zone. Germany, due to its potential economic and financial, played a major role in stabilizing the euro zone. This significant increase in the role of Germany in the euro area and the EU met with diverse rankings not only beyond the borders of Germany, but also inside Germany at the beginning of the second decade of the twenty-first century. Again in the center of the debate about Europe, conducted in Poland and in other countries, we may see a German problem, this time in its importance as the dominant role of Germany in the EU. Former German Chancellor Helmut Schmidt (2001) said in December 2011 that in recent years there have been significant doubts about the stability of German politics and Germany recently trigger political concerns with its near and far neighbours. There were opinions on forced by the euro zone crisis of leadership (leadership without hegemony) 56, half hegemony or even hegemony of Germany (hegemonic involuntarily). Many of the actions taken by the government of Chancellor Angela Merkel in 2010–2013 in order to negotiate conditions for economic aid Ireland and Greece and measures to protect the euro zone before re-crisis (e.g. the fiscal pact). It was assessed by some politicians, commentators and analysts as a sign of Germany's aspirations for hegemony in Europe. According to Jürg Habermas' (2011) vision of a „European mission” focused on the cooperation of Germany, which was guided by Hans Dietrich-Genscher, gives way to unrestrained desire of leadership „European Germany in a German fashion shaped for Europe”. One of the characteristics of foreign policy united Germany in 1990 was a steady growth of their role in shaping the EU and the post-Cold War international system in Europe and in the world, including an increase mocarstwowych60 aspirations, as well as demonstrating the political will to take greater responsibility for solving international problems. Despite a gradual increase Germany's international role in world politics, especially during the reign of Chancellor Gerhard Schröder and Chancellor Angela Merkel and the increasing participation of the Bundeswehr in different missions outside the NATO member states, German President Joachim Gauck (2014), at the time of an international conference in Munich (31 January 2014) dedicated to global security, called for a fundamental change in German foreign policy. He said, inter alia, that Germany should end up with a traditional restraint in security policy and become more involved

in solving international problems, including through the involvement of the military. In Germany, according to Malinowski (2014) there is a debate about Germany's responsibility for international affairs, including the modification of the security and defence policy of Germany. In light of the increasing role of Germany in the EU and in international relations in general, a significant dilemma for foreign and security policy, Polish, and many other countries included in the answers to the following questions: approve and support the growth of the role of Germany in the EU or afraid of this growth and take measures to weaken the role? Promote German proposals to solve the crisis in the euro zone or advocate for other solutions? In the ongoing debate in Poland about issues related to the expansion of the role of Germany in a time of crisis in the euro zone and the degree of acceptance of German proposals to deal with this crisis, there was no agreement on positions. The key issue, the defence or acceptance of the disintegration of the euro, the position of the German and Polish governments has shown a high degree of convergence. Representatives of the German and Polish governments strongly advocated the prevention of the disintegration of economic and monetary union. They pointed to the catastrophic collapse of the euro zone both to peace in Europe and economic security. Despite growing concerns, both within Germany and other European countries against excessively strengthened the role of Germany during the ongoing crisis in the euro zone, on the side of the government in Poland there were voices of incentives, targeted at German ruling groups to become more active in Germany and take greater responsibility by the State for EU affairs.

Polish Foreign Minister, Radosław Sikorski (2011), in his speech at the German Society for Foreign Policy in Berlin (28 November 2011.) called on Germany to leadership, but not domination, to help the euro area to survive and prosper, that led to the reform of the EU. Minister Sikorski also said that it probably is the first in the history of Polish foreign minister, who says: „Less am beginning to fear German power than German inaction“. He further stated: „You cannot afford to fail leadership. You cannot dominate, but you have to lead reforms. If you get involved in the decision making process, you can count on the support of the Polish „. One of the most contentious issues in integration policy between Polish and German is the area of energy and the expected or actual consequences of German *Energiewende* (energy breakthrough, return power) for the EU's energy and climate policy. The dispute concerns including Polish divergent strategies and Germany in the field of energy and climate policy. Germany decided in spring 2011 to turn in energy policy 2022 which has led to a complete move away from nuclear energy, while by 2050 to convert to supply 80% of renewable energies. In Poland, the thinking is in the opposite direction. Polish economy to the greatest extent in Europe is dependent on coal, and in the future is to be used for nuclear energy. Significant differences in the position of Polish and German also apply to the issue of reducing carbon dioxide emissions, the reform of the European emissions trading system and on the technology of shale gas extraction. One of the major dilemmas of foreign and security policy in Poland was associated with significant differences that occurred through most of the post-Cold War period in Polish and German policy towards Russia and other countries of the post-Soviet area.

It should be noted that the EU's ability to delineate and implement a common Eastern policy, by which Poland seeks, depends largely on the extent of convergence vision of the Polish and German policy and practical measures taken in this respect by both countries. Germany is a key partner for the Polish policy towards Russia. However, differences in the perception of Russia and its international role and given the nature of the relationship with Russia by the ruling groups of both countries were and are still significant. Almost until the end of 2013 remained significant differences in the positions of the two countries conducted by the Eastern policy, which mainly concerned the following matters:

- in foreign and security policy of Germany dominated the post treatment of Russia as a partner, while the Polish policy towards Russia was perceived Russia primarily as a major threat to the security of Polish or even ancient enemy. In the German perception of Russia dominated vision of Russia as a partner, not a rival. In contrast to the policy of Polish, German policy emphasis was placed on cooperation with Russia, and not to compete;
- Germany's security policy was exhibited formula, taken from a large distance on the Polish side that European security is impossible without Russia or, even less so against it; German policy has been focused on the perception of Russia as an essential partner in overcoming global threats;
- Germany, seeking to strengthen energy security will strengthen cooperation with Russia in the field of energy supplies, while for the same reason Poland sought to reduce dependence on Russian oil supplies and, above all Russian gas. The construction of the Russian-German gas pipeline under the Baltic Sea was regarded in Germany as a desirable diversification of transport routes and supply sources in the German economy, energy resources, as a European energy project and an important element of diversification of gas not only for Germany, but also in Western Europe and as one of the ways to become independent to Germany from fossil fuels. In Poland, the construction of the Baltic pipeline was assessed as a very serious threat to its energy security and as an example of departing from German politicians made assurances that the strategic partnership with Russia to be constructed in consultation with the Polish;
- for German foreign policy makers in their order of importance Russia was a priority among post-Soviet states in both economic, and security. The Polish eastern policy priorities of the new plane were given the strategic security relations with Ukraine. Kai-Olaf Lang wrote that any discussion around the „eastern policy”, both in Germany and in Poland, focusing on Russia. However, while the Germans treat Russia as a premier partner of political and economic cooperation, the Polish Russian Centrism manifests itself in Ukraine politics first and striving to limit Russia's supremacy post-Soviet areas;
- Polish diplomacy has sought a quick association and membership of Ukraine in the EU, while leading German politicians have called for closer economic and political cooperation of Ukraine with the EU, but not too fast its membership;

- despite the approval by Germany policy of „open doors”, Poland far more than Germany has sought to Ukraine’s membership of NATO;
- the Polish concept of bilateral relations with Russia and proposed by Poland, the EU’s eastern policy to develop relations with Russia linked to a large extent with human rights in Russia. However, after the German political and economic interests pushed into the background the desire to resist the German-Russian relationship on shared values of democracy, rule of law and respect for human rights;
- Germany were considered the most important representative of this group of Member States of the EU and NATO, which were in favour of the realization of Russia called doctrine creeping integration. Its supporters believed Russia as a partner and they were behind this, to involve Russia as closely as possible with political and economic structures of the EU.

The Polish policy in this area was dominated by the policy of „containment of Russia”, whose elements should be within others: continued enlargement of NATO (including Georgia and Ukraine), Russian regimes in the CIS or the construction of a missile defence shield. In times of crisis and conflict, the Ukrainian Polish and German position towards Russia and Ukraine they approached, but next to this convergence were still significant differences between them. Germany, like Poland, very negatively evaluate Russia’s policy towards Ukraine, especially Crimea and supporting incorporation by Russia pro-Russian groups in eastern Ukraine. The German government, after some lingering, supported further political and economic sanctions imposed on Russia. However, the German government has cautiously approached the US or Polish proposals concerning the following tightening them. It is characteristic that despite the increase of controversy in German-Russian relations in the context of the Ukrainian crisis, on the German side dominated position that Russia must remain their partner and not an enemy. German diplomacy has taken action to de-escalation of the Ukrainian crisis and to ensure that no further antagonize Russia. It is in direct German-Russian talks worked out the foundations of the ceasefire in eastern Ukraine, which was signed on September 5, 2014 in Minsk. Both the majority of German society and the German political class, as opposed to a large part of Polish society and some Polish politicians, strongly rejected any military engagement of Germany and other Western countries in conflict Ukrainian. In the following months 2014 years German diplomacy was peeling off the development of the peace agreement in Ukraine within the Weimar Triangle, which lasted from Eastern Partnership summit in Vilnius in November 2013, and February 2014, and engaged in discussions in the formula Normandy (Germany, France, Russia, Ukraine). Thus, with talks on peace agreement for eastern Ukraine off was Poland, and Germany on Ukraine and Russia have begun to play a key role. Grzegorz Schetyna, the successor to the position Radosław Sikorski Polish Foreign Minister, negatively judged such a solution. He argued that Ukrainian problems are best handled in Weimar format (Poland, Germany, France), because we have the greatest expertise and the greatest experience. Any serious discussion on the future of Ukraine and

search for serious answers, how to end the conflict, it must be held the presence of Polish. Polish Foreign Minister did not see that Poland has been moved away from the talks on Ukraine for this reason that Germany, France and other countries have recognized that Polish diplomacy by engaging in internationalization support for „the Ukrainian revolution”. The Russian intervention in Ukraine has been recognized by the West for the failure of Polish Eastern policy. There were voices in Western Europe that the EU is somehow „pulled” in the Ukrainian conflict by Poland, which acted as an expert in Ukrainian and Russian. Poland, as rightly pointed out Jędrzej Bielecki (2014), lost influence on the game, which is itself largely broke. In the second mid-2014 the main arrangements for Ukraine sank during the talks between German Chancellor, Angela Merkel, and the president of Russia, V. Putin. In practice, it is Germany, not the EU bodies determined the European Union’s eastern policy. Germany due to its great power status and its balanced position on the issue of the Ukrainian crisis, were the most desirable partner for talks, both the Russian authorities and Ukraine. Poland, engaging in affairs of Ukraine unequivocally and uncritically on one side „of the Ukrainian revolution” with a clear anti-Russian subtext, it excluded itself from the possible role of a mediator or one of the mediators in the Ukrainian-Russian dispute.

POLISH SECURITY DILEMMAS IN THE FRAME OF MULTILATERAL DEVELOPMENTS

SECURITY ASPECTS BASED ON THE POLISH RELATIONS WITHIN NATO

The permanent element of Polish security policy after the 1999 membership in NATO was treating this alliance as the most important multilateral external instrument of Polish security policy in the politico-military dimension. Other groups that govern our country’s security and safety of Europe’s Polish associated with the Euro-Atlantic model of European security, the leadership role of NATO and the United States in its shaping and allied with guarantees from the US and other Member States. The main Polish security dilemmas are occurring in relations between NATO member states in the twenty-first century. Relate to matters related to the attempt to answer the following questions: How, from the point of view of Polish security interests, country should refer to the defence and expeditionary alliance functions? How to maintain the cohesion of NATO, with a significant story behind the successive enlargements of NATO and the policy of „open doors”? Is the alliance as a whole (group of 28 countries) is credible on the fundamental question, which fulfil the „hour of trial” (in case of an armed attack on one or several Member States) with allied warranty? One of the most obvious characteristics associated with the transformation of NATO’s post-Cold War period, allowing it to meet new challenges and threats specific to this period, was the phasing out of the alliance since its only function if defence and deterrence towards granting greater significance outside the offensive shares referred to in Art. 6 of the Washington Treaty (the Treaty area). Thus it changed the nature of

NATO defence alliance into an alliance typically defensive offensive. This was reflected in the concepts of strategic alliance with 1999 and 2010, as well as actions taken by him kind of out of area. The most telling example was the military intervention of NATO aircraft against Serbia in 1999, which was the first, without mandate UN, NATO military intervention outside the Member States. In subsequent years, including thanks to the involvement of NATO in Afghanistan, there were proposals to strengthen the global commitment to NATO crisis management operations. Thereby losing its sense of alliance defence function. It should also be borne in mind that the failure „of the Afghan mission,” NATO greatly contributed to the reduction of its effectiveness as the most powerful alliance of post-Cold War period. The challenge for the Polish security policy was and is the consolidation of an alliance around the collective defence guarantees and associated with the concretization of the so-called contingency plans before the NATO summit in Lisbon, which was to be adopted new strategic concept of the alliance, Polish diplomacy has sought that, in the new concept has been strengthened emphasis on collective defence alliance.

The adopted in November 2010 NATO strategic concept was parallel treatment of collective defence and expeditionary operations outside the borders of the Member States. Polish manifestation of the growth gap against NATO expeditionary missions was skepticism Polish government towards NATO's military involvement in Libya in 2011 adopted in „2012 Priorities of Polish foreign policy in years 2012–2016, is among the statement that „for the future of NATO is essential to maintain its defensive character and strike a balance between NATO's capabilities in the field of common defence and involvement in operations beyond the treaty area”. However, in the National Security Strategy of the Republic of Polish signed by the President of Poland on 5 November 2014 is set out writing that „Poland will focus on measures for consolidation of NATO around the defensive function, including strengthening the strategic eastern flank of the Alliance”.

Ukrainian crisis has strengthened the aspirations Polish and other Member States to prioritize defense functions of NATO. One of the important decisions NATO summit in Newport, Wales (September 4–5, 2014) was the decision to set up an immediate reaction forces (the so-called. Szpic) and the intensification of exercise troops from different NATO member states on the territory of the Polish and the Baltic States. Another characteristic associated with the evolution of the functions and tasks of NATO in the post-Cold War period was a progressive politicization of this alliance. The evolution of NATO's functions, as well as broadening the next phase of this alliance favoured „fully diluted” alliance and its military dimension.

While reinforcing its political nature and led to a situation in which guarantees became defensive alliance (as a whole) is increasingly less reliable. The alliance still more numerous (28 countries), in the face of differing perceptions of threats by the ruling groups of NATO member states, associated inter alia, with a different geopolitical location of individual countries it was increasingly difficult to find a common denominator in security policy. These include reasons in

the expanding NATO's political ties became more important than the traditional ties of alliance, in which the exposed dimension of military commitments. In this context, Zbigniew Brzezinski (2001) wrote, it is time, that allied political unity is more important than strengthening North Atlantic Treaty. Poland, as already mentioned, opted for a strong military alliance and maintenance as a priority of its functions of collective defence. It sought to strengthening the provisions of art. 5, so as to strengthen the credibility of NATO's allied. A kind of paradox was that Poland, as a member of NATO, consistently striving to expand NATO to include new countries, thus strengthened the unfavorable trend for themselves politicization of NATO and weakening of the cohesion of the allies. This raises the question of what number of Member States, multilateral alliances such as NATO, lose their cohesion and controllability?

The key, and also a constant dilemma for Polish security in transatlantic relations is according to Balcerowicz (2010) the issue of the effectiveness of guarantees from NATO allies as a whole. Art. 5 of the Washington Treaty does not provide for automaticity in the immediate allies to come in with the help of the military at risk of a direct armed attack NATO Member State, but the gradation (gradation) measures in the event of Member States to fulfil the pact of alliance commitments. The Ukrainian crisis has resulted in an increase cohesion of NATO. However, not only has not eliminated existing concerns present in Poland for aid effectiveness allies in the actual situation of our country risks attack by another State, but these fears greatly increased.

Although treatments for Polish diplomacy for a significant deployment of NATO forces on Polish territory, mainly permanent US bases in both the US government and the governments of many other countries, in particular the German government, advanced to the Polish side's expectations with a large distance. At the NATO summit in Newport in Wales (September 4–5, 2014) it decided not to deploy on the eastern flank of the alliance of solid tactical combat, as demanded by Poland and the Baltic countries. In this context, popping up in our country opinion that Poland is still a member country of NATO, „second category”.

POLISH SECURITY POLICY DILEMMAS IN THE CONTEXT OF PARTICIPATION IN THE IMPLEMENTATION OF COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY

An important trend in the development of European integration in the post-Cold War period was a significant acceleration of integration in the field of foreign and security policy, supported by joint forces. The result of the aspirations of EU Member States to increase their autonomy in the field of security and defence was the establishment in 1999 of the Common European Security and Defence Policy, which in the following years, especially since the middle of the first decade of XXI century, was realized in the formula of the Common Security and Defence Policy (CSDP) as an integral part of the Common Foreign and Security Policy

(CFSP). The position of successive Polish governments to ESDP was subject to far-reaching evolution. From ambivalent or even negative in the first years of this concept by EU Member States, and more positive, until firm support, particularly in the sphere of declarative, in the period of government by a coalition of the PO / PSL. The main dilemma Polish security policy towards the CSDP was the extent to which support the development of this process, especially since Poland's accession to the EU in 2004, that does not become a threat to the leading role of NATO in the post-Cold War security system in Europe and presence US military in Europe? In Poland, it dominated sceptical approach to the concept of Polish security support to any multilateral security structures in which there and participated United States. Zięba (2013) pointed out: „In our country no lack of faith in the possibility of building in Western Europe an efficient, autonomous security system, in which the United States would participate not”. Development of CSDP put before the Polish security policy, but according Soja (2011) also against the security policies of many other EU Member States, to solve an important dilemma: how to reconcile its European aspirations and participation in shaping EU all dimensions of loyalty to the United States as the sole superpower, superpower leadership within NATO and most, in the opinion of Polish political class, reliable security guarantor Polish? What act or omission by the process of CSDP not undermined the cohesion of NATO and has not reduced its effectiveness? What kind of act that the development of ESDP has not led to a weakening of cooperation between the US and the EU in the field of security?

One of the characteristics of Polish integration policy implemented since the end of 2007 by the government of Prime Minister Donald Tusk was to increase support for the realization of the concept of CSDP. The government PO / PSL as the second pillar of Polish security in multilateral dimension. The European Union believed emphasized here that the CSDP should be complementary, rather than compete with NATO. Polish Foreign Minister Radoslaw Sikorski declared that Poland will advocate consistently for strengthening the ESDP. At the same time in one of his speeches stated: „although we have no illusions that this decade could replace NATO '100. Stanislaw Koziej, head of the National Security Bureau, wrote in 2013 that building a European security system next NATO is undertaking a very delicate and risky. He emphasized that in the interest of Polish security is not to create a European „NATO bis” and definitely should inhibit too far-reaching autonomous initiative UE101. Lasting from 2009 euro zone crisis was not conducive to decisions by the Member States of the EU significant development activities CSDP. Disappointment grew, so did the ruling groups in Germany and France, the country's most involved in the development of the CSDP, low efficiency of integration within the CFSP, particularly in the area of CSDP. Most EU Member States did not show too much interest in increasing the efficiency of the CSDP and perception of the process as having strategic importance for the policies implemented by their national and international security.

Subsequent years of the project CSDP representatives have not confirmed fears successive Polish governments that the development of this process can

quickly lead to the fact that it will become a serious competitor to NATO and the US military presence in Europe. The relatively low intensity of the integration of the CSDP and the related relatively low efficiency, strengthen the Polish side of the ruling groups believe that in the foreseeable future ESDP will only be a complementary measure to a leading role in shaping NATO's security in the Euro-Atlantic area. It should be emphasized that Polish security policy, including multilateral means of shaping national and international security of our country, CSDP, despite the evolution of the Polish position to implement this concept, never occupied space comparable to NATO. Ukrainian crisis, which showed, among others, low efficiency EU diplomacy in his resolve, reinforced scepticism both in Polsce103, as well as in other EU Member States, in the construction of the EU's significant, autonomous towards NATO defence capabilities.

CONCLUSION

Within article we identify some crucial opinions on dilemmas of Polish security policy in the middle of the second decade of the twenty-first century, the most important directions of its implementation, from both the bilateral and multi-lateral relations. We explain security issues in the light of military prospective, because politicians show some directions but for military it is some time difficult to find out the basis for their course of action. Of course there are following important issues such as Polish economic security, cyber security, international terrorism, illegal even common decisions of EU on divisions (quotas) of immigrants within member countries, security information technology. We also referred to the dilemmas associated with roles Polish international, both declared and executed by Poland in the field of international security, as well as roles expected in this regard from the Polish by other participants.

BIBLIOGRAPHY

- Balcerowicz B., *Koncepcja strategiczna NATO 2010. Wymiar wojskowy*, „Rocznik Strategiczny 2010/2011” 2011, s. 42 i n.
- Bielecki J., *Alians z Niemcami nie załatwił wszystkiego*, „Rzeczpospolita”, 5.11.2014.
- Bieńiek M., *Pierwszy atak będzie w cyberprzestrzeni. Rozmowa z gen. Mieczysławem Bieńkiem*, „Przegląd”, 20–26.10.2014.
- Brzeziński Z., *Supercarstwo UE a Stany Zjednoczone*, „Rocznik Strategiczny 2000/2001” 2001, s. 30.
- Chazbijewicz S., *Awdet czyli powrót. Walka polityczna Tatarów krymskich o zachowanie tożsamości narodowej i niepodległość państwa po II wojnie światowej*, Olsztyn 2001, s. 202–240.
- Friedman G., *Ameryka wraca do domu. Wywiad z George'm Friedmanem*, „Polityka”, 29.10–6.11.2012.
- Friedman G., *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, tłum. M. Wyrwas-Wiśniewska, Kraków 2012.

- Gathmann M., *Sense of Triumph in Moscow: Euphoria over Obama's Decision To Shelve Missile Shield*, 17.09.2009, Spiegel.de [Cited 12.05.2015]. Retrieved from: www.spiegel.de/international/world/sense-oftriumph-in-moscow-euphoria-over-obama-s-decision-to-shelve-missile-shield-a-649732.html.
- Habermas J., *Pakt dla Europy...*, „Gazeta Wyborcza”, [Cited 12.05.2015]. Retrieved from: http://wyborcza.pl/1,76842,9402222,Pakt_dla_Europy_czy_przeciw_Europie_.html.
- Kuźniar R., *Poculiśmy się nieswojo. Rozmowa z Romanem Kuźniarem, doradcą prezydenta ds. międzynarodowych*, „Rzeczpospolita”, 13.11.2013.
- Kuźniar R., *Wprowadzenie*, „Rocznik Strategiczny 2013/2014” 2014, t. 19, s. 11–12.
- Malinowski K., *Debata o odpowiedzialności Niemiec za sprawy międzynarodowe*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2014, nr 169.
- Matuszak S., *Demokracja oligarchiczna. Wpływ grup biznesowych na ukraińską politykę*, „Prace OSW” 2012, nr 42, s. 31, 106.
- Obama B., *„Decyzja Obamy w rocznicę 17 września? To gafa”*, wp.pl [Cited 12.05.2015]. Retrieved from: www.konflikty.wp.pl/kat,1356,title,Decyzja-Obamy-w-rocznice-17-wrzesnia-To-gafa,wid,11509479,wiadomosc.html.
- Obama B., *Polska nigdy nie będzie już samotna*, „Gazeta Wyborcza”, 5.06.2014.
- Olshański T.A., *Trud niepodległości. Ukraina na przełomie tysiącleci*, Kraków 2003, s. 62, 68, 72, 82, 92, 94, 114–119.
- Polish Ministry of Defence: *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku...*
- Putin V., *Don't be afraid of Russia, Putin tells West* [Electronic source online. Cited 05.05.2015]. By Anna SMOLCHENKO. Yahoo News. Retrieved from: <http://news.yahoo.com/dont-afraid-russia-putin-tells-west-093154948.html>.
- Rostowski J., *Dla Polski byłoby dobrze. Rozmowa Radosława Sikorskiego z Jackiem Rostowskim*, „Wprost” 2014, nr 26.
- Schmidt H., *Rede „Deutschland in und mit Europa” von Helmut Schmidt auf dem SPD-Bundesparteitag am 4. Dezember 2011 in Berlin*, [Cited 12.05.2015]. Retrieved from: www.spd.de/aktuels/Pressemitteilungen/21498/20111204_rede_helmut_schmidt.html.
- Sikorski R., *Polska a przyszłość Europy. Przemówienie ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego*, Berlin, 28.11.2011, „Sprawy Międzynarodowe” 2012, nr 1, s. 103.
- Soja M., *Stosunki UE – NATO w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego i obrony na przełomie XX i XXI wieku*, Toruń 2011.
- Sokołowski W., *Ukraina – dwa kolory. Ekonomiczne zróżnicowanie regionów*, „Forum Ekonomiczne”, www.forum-ekonomiczne.pl/article/ukraina-dwa-kolory-ekonomiczne-zroznicowanie-regionow [24.02.2014].
- Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2012–2022 przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r., s. 3 [Cited 12.05.2015]. Retrieved from: www.strateg.stat.gov.pl/strategie_pliki/Strategia_Rozwoju_Systemu_Bezpieczenstwa_Narodowego_.pdf.
- Sykułski L., *Ku Nowej Europie. Perspektywa związku Unii Europejskiej i Rosji. Spojrzenie geopolityczne z Polski*, Częstochowa 2011, s. 109–113.
- Szporluk R., *Imperium, komunizm i narody*, red. A. Nowak, Kraków 2003, s. 79.
- Terentiew R.S., *Lenin, patron Majdanu*, „Rzeczpospolita”, 4.03.2014.
- Waldenberg M., *Czy polityczna integracja Europy musi oznaczać krespaństwa narodowe?*, [w:] *Naród, kultura i państwo w procesie globalizacji*, red. J. Rokicki, M. Banaś, Kraków 2004, s. 15–16.
- Wywiad z prof. S. Bieleniem*, Pomorska.pl [Cited 12.05.2015]. Retrieved from: www.pomorska.pl/appa/pbcs.dll/article?AID=20140912/REPORTAZ/140919693.

Zięba R., *Cele polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004.

Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego – koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 1999, s. 28–29.

Zięba R., *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, Warszawa 2013, s. 43–44.

BOGDAN TWORKOWSKI

SIŁY ZBROJNE RP W OPERACJACH POKOJOWYCH – WYMIAR HISTORYCZNY I WSPÓŁCZESNY

The Armed Forces of the Republic of Poland in peacekeeping operations – a historical and contemporary dimension

Abstract

Polish Armed Forces have been participating in international missions since 1953. Over 84,000 soldiers and military personnel have participated in over 71 operations. At the beginning, we took part in traditional peacekeeping operations based mainly on monitoring the suspension of military operations by warring parties. Our involvement did not at the time constitute a permanent part of national security policy, and the use of the Polish Armed Forces in missions developed on an ad hoc basis, adapting to the requirements of each given operation.

The new political and military conditions, particularly joining NATO and the EU, the growth in the threat from terrorism and also the benefits of a military nature lead to a gradual redefining of Poland's involvement in missions. Our involvement in UN operations has declined, whereas our involvement in NATO-lead and international coalition missions aimed at enforcing peace in regions where it was most under threat has grown.

Key words: peacekeeping, peace operations, stabilization operations, UN, NATO.

Celem artykułu jest dokonanie analizy zaangażowania SZ RP w prowadzonych działaniach pokojowych i ich oceny z punktu widzenia realizowanej polityki bezpieczeństwa.

Na przestrzeni prawie sześćdziesięcioletniej historii prowadzenia operacji pokojowych w ramach ONZ przeszły one długą drogę ewolucji. Analiza tych licznie organizowanych i prowadzonych operacji pokojowych pozwala dostrzec szereg zmian w ich teorii i praktyce. Udział Wojska Polskiego w operacjach pokojowych uległ ewolucji wraz z ewolucją samej koncepcji ich prowadzenia. Z ponad pięćdziesięcioletniej perspektywy zaangażowania w proces stabilizacji światowego pokoju można wydzielić kilka etapów progowych polskiej obecności w operacjach pokojowych organizacji międzynarodowych¹:

¹ C. Marcinkowski, *Operacje pokojowe na początku XXI wieku*, MON, Warszawa 2004, s. 36.

- 1953–1975; udział oficerów Wojska Polskiego w Międzynarodowych Komisjach Kontroli;
- 1973–1989; pierwsze zwarte jednostki Wojska Polskiego, zwłaszcza logistyczne, uczestniczą w misjach pokojowych na Bliskim Wschodzie;
- 1991–1992; po raz pierwszy w historii Wojsko Polskie stanowi część pokojowego kontyngentu operacyjnego na bazie rozdziału VII Karty NZ;
- 1992 – początek udziału przedstawicieli Polski (w tym Policji) w misjach pokojowych OBWE i UE;
- 1996 i dalej; udział jednostek operacyjnych WP i kontyngentów Policji w różnorodnych operacjach pokojowych (w tym antyterrorystycznych).

Daty te związane są nie tylko z ilościowymi, ale głównie jakościowymi zmianami polskiej kontrybucji w siłach pokojowych.

TYPOLOGIA OPERACJI POKOJOWYCH

Scharakteryzowanie operacji pokojowych jako form działania jest niezwykle trudne, a jeszcze bardziej skomplikowane jest przedstawienie jednolitej oceny typów operacji pokojowych. Definicji takiej nie zawarto w Karcie Narodów Zjednoczonych powołując do życia Organizację Narodów Zjednoczonych, mającą największe doświadczenie oraz możliwości w utrzymaniu pokoju na świecie. Edmund J. Osmańczyk określa operacje pokojowe, jako „wszelkie działania na rzecz pokoju siłami zbrojnymi ONZ, lub za pośrednictwem misji obserwatorów ONZ, zarządzane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, zgodnie z art. 27, pkt 3 i art. 29 Karty NZ”².

ONZ dzieli misje pokojowe na dwie kategorie:

- wojskowe misje operacyjne – w skład których wchodzi nieuzbrojeni oficerowie, których zadaniem jest monitorowanie zawieszenia broni i odwrotu wojsk oraz patrolowanie granic i stref zdemilitaryzowanych;
- siły pokojowe – utworzone z narodowych kontyngentów wojskowych zaangażowanych do pełnienia zadań podobnych jak obserwatorzy wojskowi, stanowią często bufor między stronami konfliktu.

Wzrost zagrożeń dla pokoju światowego, a tym samym zadań na rzecz jego utrzymania spowodowało konieczność sprecyzowania przepisów prawa międzynarodowego i definicji. Przełomem w tym zakresie był raport Sekretarza Generalnego ONZ zatytułowany „ Program dla Pokoju”³ z czerwca 1992 roku. W raporcie tym przedstawia się następujące rodzaje operacji pokojowych ONZ:

- dyplomacja prewencyjna (ang. *preventive diplomacy*), oznaczająca działanie mające zapobiegać powstawaniu sporów między stronami, przeciwdziałać przeradzaniu się istniejących sporów w konflikty zbrojne oraz ograniczać zasięg tych konfliktów w przypadku ich powstania. Dyplomacja prewencyjna

² E.J. Osmańczyk, *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1982, s. 362.

³ Boutros Boutros-Ghali, *Program dla Pokoju 1995*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1995.

może wymagać prewencyjnego rozmieszczenia sił, a w pewnych przypadkach ustanowienia stref zdemilitaryzowanych;

- utrzymywanie pokoju (ang. *peacekeeping*) – instrument Organizacji Narodów Zjednoczonych, upoważniający na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych – rozdział 1, art. 1 do stosowania zbiorowych środków dla zapobiegania oraz usuwania zagrożeń i naruszeń pokoju, a także tłumienia wszelkich aktów agresji. W razie zaistnienia takiej sytuacji Rada Bezpieczeństwa ONZ posiada uprawnienia do rozmieszczenia sił ONZ w rejonie konfliktu, za zgodą wszystkich zainteresowanych stron, składających się z komponentu wojskowego, policyjnego i cywilnego. Utrzymywanie pokoju jest operacją poszerzającą możliwości zarówno zapobiegania konfliktom jak i tworzenia pokoju;
- tworzenie pokoju (ang. *peace making*), polega na skłonieniu dyplomatycznymi metodami stron konfliktu do zaprzestania działań wojennych oraz wynegocjowania pokojowego rozstrzygnięcia sporu. ONZ może zareagować tylko i wyłącznie za zgodą stron konfliktu. Operacja pokojowa rozpoczyna się w chwili powstania sytuacji kryzysowej, natomiast arbitraż może się zacząć na długo przed nią. Rada Bezpieczeństwa ONZ może zaproponować drogę rozwiązania konfliktu lub może zwrócić się do Sekretarza Generalnego ONZ o podjęcie mediacji ze stronami. Sekretarz Generalny odgrywa kluczową rolę w arbitrażu. Na mocy postanowień rozdziału VII Karty ONZ w pewnych przypadkach mogą zostać zastosowane inne środki, czyli operacje wymuszania pokoju;
- budowanie pokoju (ang. *peace building*), polega na podejmowaniu akcji mających na celu uniemożliwienie ponownego powstania sytuacji konfliktowej oraz dążeniu do umocnienia pokoju, m.in. poprzez działania na polu militarnym, takie jak rozbrojenie, demobilizacja, niszczenie broni. Budowanie pokoju obejmuje również repatriację uchodźców, opiekę nad dziećmi poszkodowanymi przez konflikt, organizowanie instytucji prawno-rządowych, przeprowadzanie reform, wyborów, kontrolę nad przestrzeganiem praw człowieka, usprawnianie aparatu wewnętrznego, sądownictwa i policji, a także odbudowywanie gospodarki kraju uwikłanego w konflikt.

Przedstawione w raporcie Sekretarza Generalnego rodzaje operacji pokojowych stanowią spójny system przedsięwzięć, mających na celu utrzymanie pokoju, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Obejmują wachlarz działań, począwszy od dyplomatycznych, poprzez działania interwencyjne, do odtworzenia pokoju, budowy państwowości zmierzającej do zapewnienia demokracji i przestrzegania praw człowieka.

W połowie lat 90. XX wieku poważnym partnerem ONZ w zakresie operacji pokojowych stał się Pakt Północnoatlantycki (NATO). Stosowana w NATO terminologia różni się w pewien sposób od ONZ-owskiej i najczęściej posługuje się pojęciem „operacji wspierania pokoju” (ang. *peace support operations*) lub „operacji nie wynikających z artykułu V” (ang. *non – article V operations*) w odróżnieniu od operacji militarnych podejmowanych przez NATO w celu obrony terytorialnej i integralności Sojuszu i jego państw członkowskich, zgodnie z postanowieniami art. V Traktatu Północnoatlantyckiego.

Zgodnie z poglądami NATO-wskimi⁴, operacje wsparcia pokoju (PSO), to operacje prowadzone bezstronnie (neutralnie) z mandatem ONZ lub OBWE, obejmujące działania sił zbrojnych, działania dyplomatyczne, zaangażowanie agencji humanitarnych, mające w efekcie osiągnięcie długoterminowych celów politycznych lub innych warunków określonych w mandacie. Operacje te dzielą się na:

- zapobieganie konfliktom (ang. *conflict prevention*), co zawiera działania nakreślone postanowieniami rozdziału VI Karty NZ, obejmujące misje dyplomatyczne, konsultacje, ostrzeżenie, inspekcje, monitorowanie, aż do prewencyjnego rozmieszczenia sił w celu zapobieżenia konfliktowi zbrojnemu;
- utrzymanie pokoju (ang. *peacekeeping*), co zawiera działania mające na celu ograniczenie, łagodzenie lub zakończenie działań zbrojnych między państwami lub wewnątrzpaństwowych, poprzez bezstronną interwencję strony trzeciej, zorganizowaną i prowadzoną przez społeczność międzynarodową, z użyciem sił zbrojnych i komponentu cywilnego w celu uzupełnienia politycznego procesu rozwiązywania konfliktów oraz przywrócenia i utrzymania pokoju. Prowadzone są zgodnie z postanowieniami rozdziału VI Karty NZ;
- budowanie pokoju (ang. *peace building*), co zawiera działania prowadzone po zakończeniu konfliktu, mające na celu umocnienie i utrwalenie podjętych decyzji politycznych, zmierzających do uniknięcia odnowienia konfliktu;
- wymuszanie pokoju (ang. *peace enforcement*), co zawiera działania zgodne z postanowieniami rozdziału VII Karty NZ, polegające na użyciu środków militarnych w celu przywrócenia pokoju w rejonie konfliktu. Operacje takie mogą być prowadzone w przypadku konfliktu międzypaństwowego i wewnętrznego, zwłaszcza w celach humanitarnych, lub gdy przestały działać instytucje państwowe;
- tworzenie pokoju (ang. *peace making*), co zawiera działania dyplomatyczne prowadzone po wybuchu konfliktu w celu doprowadzenia do przerwania walk i zawarcia porozumienia pokojowego. Działania te obejmują misje mediacyjne i rozjemcze, misje dobrych usług oraz sankcje i izolowanie dyplomatyczne;
- operacje humanitarne (ang. *humanitarian operations*), co zawiera operacje prowadzone w celu ulżenia ludzkim cierpieniom (zarówno z powodu przemocy jak i klęsk). Zawierają pomoc humanitarną, dostawy pomocy w ramach likwidacji klęsk żywiołowych i katastrof oraz ochronę praw człowieka.

Różnice w poglądach na temat operacji pokojowych występują nie tylko w dokumentach doktrynalnych najważniejszych organizacji międzynarodowych, pretendujących do miana „stróża” pokoju światowego, ale również wśród państw członkowskich. W ramach NATO widoczne jest to w dokumentach najbardziej obecnie zaangażowanych w te operacje krajów – Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Kanady.

Stany Zjednoczone zawarły operacje pokojowe w „operacjach innych niż wojna” (ang. *military operations other than war*)⁵. Definiują je, jako operacje militar-

⁴ *Allied Joint Operations Doctrine*, rozdz. 23 – Military Operations Other than War (MO-OTW).

⁵ Joint Pub 3-07, Joint Doctrine for Military Operations Other Than War, 16 June 1995.

ne, mające na celu wsparcie wysiłków dyplomatycznych dla osiągnięcia założonych celów politycznych i dzieli je na:

- operacje utrzymania pokoju (ang. *peacekeeping operations*) (PKO), prowadzone generalnie za zgodą i w porozumieniu z głównymi stronami konfliktu, polegające na monitorowaniu sytuacji i wprowadzeniu w życie zawartych porozumień (np. przerwanie ognia, rozejm, itp.) oraz wsparcia wysiłków dyplomatycznych, mających na celu osiągnięcie długotrwałego porozumienia politycznego;
- operacje wymuszania pokoju (ang. *peace enforcement operations*). (PEO), działania prowadzone z użyciem siły militarnej lub groźba jej użycia na podstawie decyzji międzynarodowej (mandatu, rezolucji) nakazującej przywrócić prawa i pokój. Operacje te zawierają takie działania, jak interwencje zbrojne, akcje przywrócenia porządku prawnego, egzekwowanie nałożonych sankcji, siłowe rozdzielanie walczących stron, tworzenie stref buforowych;
- wsparcie dyplomacji (ang. *relationship of peace operations to diplomatic activities*), gdzie wyróżnia się działania:
 - a) dyplomacja prewencyjna (ang. *preventive diplomacy*), mająca na celu połączenie wysiłków dyplomatycznych, podjętych z wyprzedzeniem w obliczu zagrożenia konfliktem i wojskowych, np. prewencyjnym rozmieszczeniem sił rozjemczych;
 - b) tworzenie pokoju (ang. *peace making*), gdzie wysiłki dyplomatyczne skupione są na mediacjach, negocjacjach i innych formach wdrożenia porozumień, a wojskowe skupione są na współpracy z wojskowymi stronami konfliktu i zapewnieniu bezpieczeństwa;
 - c) budowanie pokoju (ang. *peace building*), zawiera wszelkie działania powojenne, szczególnie dyplomatyczne i ekonomiczne zmierzające do odbudowy struktur państwowych, gospodarczych itp., mające przeciwdziałać nawrotowi konfliktu. Wysiłki militarne ukierunkowane są na szkolenie sił obrony państwa oraz działanie np. jednostek inżynierskich w celu odbudowy i naprawy sieci drogowej, rozminowania itp.

Zdecydowanie inaczej traktuje operacje pokojowe doktryna brytyjska⁶, która dzieli je na dwie kategorie:

- operacje wsparcia pokoju (ang. *peace support operations*) oznaczające operacje prowadzone za zgodą zainteresowanych stron w celu wsparcia wysiłków zmierzających do utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w rejonach potencjalnych lub istniejących konfliktów. Zalicza się do nich wojskowe wsparcie działań dyplomatycznych, zapobieganie konfliktom, obserwację i monitoring, rozdzielanie stron konfliktu i nadzór nad wdrażaniem porozumień wojskowych i cywilnych, zapewnienie prawa i przestrzeganie praw człowieka, wsparcie akcji wyborczych, nadzorowanie lub przeprowadzanie demobilizacji i rozbrojenia, szeroko rozumiane działania humanitarne i pomoc w odbudowie zniszczeń – w tym rozminowanie;

⁶ Peace Support Operations, Joint Warfare Publication 3–50, Charter 6 – Operational Tasks, 1999.

- wymuszanie pokoju (ang. *peace enforcement*), oznaczające operacje prowadzone w celu przywrócenia pokoju między walczącymi stronami, które nie zgadzają się na interwencję i mogą prowadzić działania zbrojne. Zadaniem sił interwencyjnych jest wymuszenie działania stron i doprowadzenie do sytuacji przewidzianej w mandacie misji. Do działań w tym zakresie zalicza się prewencyjne rozmieszczenie sił w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się konfliktu, siłowe rozdzielanie wrogich stron, stworzenie i nadzorowanie „stref bezpieczeństwa”, egzekwowanie nałożonych sankcji.

Terminologia kanadyjska, używana w dokumentach doktrynalnych, odbiega – jeśli chodzi o precyzję podziału – od terminologii ONZ i NATO⁷. Operuje nadal pojęciem operacji utrzymania pokoju (ang. *peacekeeping operations*), traktując je jako pojęcie ogólne obejmujące następujące typy działań:

- wymuszanie pokoju (ang. *peace enforcement*), stanowi formę konwencjonalnych operacji militarnych, obejmującą rozwinięcie sił zbrojnych w zagrożonym rejonie za zgodą tylko jednej strony konfliktu. Celem takich sił jest zapobieżenie eskalacji konfliktu, w razie potrzeby, także z użyciem siły;
- siły utrzymujące pokój (ang. *peacekeeping forces*), są to międzynarodowe formacje wojskowe przeznaczone do rozdzielania stron konfliktu w celu umożliwienia prowadzenia negocjacji pokojowych. Siły takie, składające się przede wszystkim z jednostek wojskowych, mogą działać zarówno pod egidą ONZ jak i w ramach sił wielonarodowych. Mogą być rozwinięte w strefach rozdzielania stron konfliktu, strefach bezpieczeństwa lub prowadzić obserwację. Kanadyjczycy zaliczają do tej kategorii przede wszystkim tradycyjne operacje utrzymania pokoju;
- misje obserwacyjne (ang. *observer missions*), są to zespoły obserwatorów wojskowych wysyłanych przez ONZ lub inne organizacje międzynarodowe w rejon konfliktu w celu monitorowania przestrzegania zawartego porozumienia.

W literaturze i dokumentach polskich brak jest jednoznacznego określenia narodowego, co do podziału operacji pokojowych. Szereg autorów podejmujących problematykę działań na rzecz pokoju⁸ posługuje się typologią ONZ lub obrazuje zakres pojęć organizacji, sojuszy, czy państw. F. Gągor i K. Paszkowski w cytowanej pracy dostrzegają, że w Polsce, mimo ponad czterdziestoletniego uczestnictwa w różnych operacjach pokojowych, terminologia związana z operacjami pokojowymi jest również bardzo niespójna. W istniejących publikacjach naukowych oraz w większości materiałów fachowych, opracowanych w resorcie Obrony Narodowej operuje się najczęściej pojęciem „operacje pokojowe”, mając na myśli polski

⁷ F. Gągor, K. Paszkowski, *Międzynarodowe operacje pokojowe w doktrynie obronnej RP*, Toruń 1999.

⁸ Zobacz m.in. C. Marcinkowski, *Wojsko Polskie w operacjach międzynarodowych na rzecz pokoju*, Warszawa 2005; B. Balcerowicz, *Siły Zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006; A. Józwiak, C. Marcinkowski, *Wybrane problemy współczesnych operacji pokojowych*, AON, Warszawa 2002; W. Fehler, *Współczesne bezpieczeństwo*, Toruń 2005; C. Marcinkowski, *Operacje pokojowe...*, *op. cit.*; F. Gągor, K. Paszkowski, *op. cit.*

odpowiednik angielskiego terminu „peacekeeping” w szerokim ujęciu. Dlatego też istnieje potrzeba opracowania polskiej terminologii operacji pokojowych, uwzględniającej zarówno polskie doświadczenia jak i aspiracje w tej dziedzinie⁹.

Zaproponowane przez autorów pracy rozwiązania w tej dziedzinie nie znalazły zastosowania. Dopiero konieczność dostosowania dokumentów na szczeblu Sił Zbrojnych do wymogów NATO spowodowała, że problematyka ta została uwzględniona m.in. w „Doktryna Narodowa – Operacje Połączone” (OP/01)¹⁰.

W rozdziale 2.1. „Cele operacji połączonych” stwierdza się, że „Celem operacji w działaniach prewencyjno-stabilizacyjnych, w tym prowadzonych spoza Art. 5 jest wymuszenie na stronach zwaśnionych zaprzestania działań zbrojnych, niedopuszczenie do przekształcenia się kryzysu w konflikt zbrojny poprzez nakłonienie ich do rokowań pokojowych”¹¹. W dalszej części „doktryna” precyzuje, że „Operacje wsparcia pokoju są wielokierunkowymi działaniami prowadzonymi według zasady bezstronności. W normalnych warunkach wspierają one organizacje międzynarodowe takie jak ONZ lub OBWE, poprzez udział sił zbrojnych, organizacji humanitarnych i zastosowanie środków dyplomatycznych. Operacje wsparcia pokoju mają na celu osiągnięcie długotrwałego rozwiązania politycznego konfliktu lub osiągnięcie innych określonych celów. W ich zakres wchodzi operacje typu wymuszanie pokoju, zapobieganie konfliktom, tworzenie pokoju, budowania pokoju i pomocy humanitarnej”¹².

POLITYCZNE I PRAWNE UWARUNKOWANIA UŻYCIA SIŁ ZBROJNYCH RP W OPERACJACH POKOJOWYCH PROWADZONYCH Z RAMIENIA ONZ, NATO I INNYCH ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

Operacje pokojowe stały się od drugiej połowy XX wieku jedną z najważniejszych metod rozwiązywania konfliktów w świecie. Państwa ratyfikujące Kartę Narodów Zjednoczonych nadały Radzie Bezpieczeństwa ONZ moc prawną oraz uczyniły ją odpowiedzialną za podejmowanie wspólnych działań w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Polska jako kraj członkowski ONZ oraz innych organizacji odpowiedzialnych za zbiorowe bezpieczeństwo jest zobowiązana do czynnego uczestnictwa w procesie prowadzenia operacji pokojowych. Podstawy unormowań prawnych regulujących udział żołnierzy polskich w misjach i operacjach pokojowych poza granicami kraju są zawarte w Konstytucji, która zgodnie z art. 8 jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie w art. 9 Konstytucji stwierdza się, że Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. W myśl postanowień zawartych w art. 87 Ustawy Zasadniczej, źródłem prawa obok samej Konstytucji są ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Bezpośred-

⁹ F. Gągor, K. Paszkowski, *op. cit.*, s. 51.

¹⁰ Odpowiednikiem „doktryny” OP/01 jest: „Sojusznicza Doktryna Połączona AJP-01”.

¹¹ *Doktryna Narodowa – Operacje Połączone (OP/01)*, wyd. Sz. Gen. WP, Warszawa 2002.

¹² *Ibidem*, s. 65.

nio do zasad użycia Sił Zbrojnych poza granicami kraju odnosi się art. 117 Konstytucji, w myśl postanowień którego „zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami RP określa ratyfikowana umowa lub ustawa”¹³.

W myśl Konstytucji kolejnym źródłem prawa stanowiącym podstawę kierowania żołnierzy do pełnienia służby w ramach międzynarodowych misji i operacji pokojowych są ustawy. Jedną z kluczowych ustaw regulujących tę problematykę jest „Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa”¹⁴.

W myśl postanowień zawartych w tej ustawie:

- „1) użycie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa oznacza obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w:
- a) konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych;
 - b) misji pokojowej;
 - c) akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom;
- 2) pobyt Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa oznacza obecność jednostek wojskowych poza granicami państwa w celu udziału w:
- a) szkoleniach i ćwiczeniach wojskowych;
 - b) akcjach ratowniczych, poszukiwawczych lub humanitarnych;
 - c) przedsięwzięciach reprezentacyjnych”¹⁵.

O użyciu jednostek wojskowych poza granicami państwa postanawia Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów w przypadku konfliktów i misji pokojowych oraz Prezesa Rady Ministrów w sytuacji akcji antyterrorystycznych¹⁶. Po podjęciu postanowienia Prezydent RP informuje o tym niezwłocznie Marszałków Sejmu i Senatu. W przypadku akcji humanitarnych, decyzje o wysłaniu kontyngentów podejmuje minister obrony narodowej albo minister spraw wewnętrznych w stosunku do podległych im jednostek. O podjętej decyzji Prezes Rady Ministrów powiadamia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷.

Kolejnym dokumentem rangi państwowej zawierającym wytyczne do kierowania jednostek i pojedynczych żołnierzy Sił Zbrojnych RP do działań pokojowych jest „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” z 5 listopada 2014 roku. Dokument ten stwierdza, że „Uczestnictwo w działaniach na rzecz stabilizacji sytuacji międzynarodowej oraz w międzynarodowych misjach i operacjach zarządzania kryzysowego wymaga utrzymywania przez Siły Zbrojne RP adekwatnych sił i środków wspierających udział w różnych typach operacji i misji zarządzania kryzysowego (pokojowych, reagowania kryzysowego, pomocy humanitarnej) prowadzonych przez NATO, UE, ONZ oraz innych operacjach wynikających z porozumień międzynarodowych, a także współpracy wojskowej w zakresie rozwoju i stosowania środków budowy zaufania i bezpieczeństwa”.

¹³ Zob. A. Józwiak, C. Marcinkowski, *op. cit.*, s. 49.

¹⁴ Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1117, z 2004 r., Nr 210, poz. 2135.

¹⁵ *Ibidem*, Art. 2.

¹⁶ *Ibidem*, Art. 3.

¹⁷ *Ibidem*, Art. 4.

Sytuacja polityczno-militarna i społeczna na świecie i w Europie daleka jest od stabilnej, przez co wielokrotnie zmuszała Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych do wysyłania w rejon konfliktów kontyngentów wojskowych w celu utrzymania, wspierania lub wymuszania pokoju. Polska jako członek tej najstarszej i najszerzej (globalnej) organizacji bezpieczeństwa i współpracy oraz organizacji regionalnych (NATO, UE, OBWE) czynnie uczestniczy w tych przedsięwzięciach. Podejmując decyzje w tej dziedzinie kieruje się zobowiązaniami wynikającymi z przynależności do tych organizacji oraz założeniami własnej polityki bezpieczeństwa. Potwierdził to w swoim parlamentarnym exposé n. t. priorytetów polityki zagranicznej RP Minister Spraw Zagranicznych 29.01.2016 r. „Prowadzimy prace nad zwiększeniem udziału Polski w operacjach pokojowych ONZ. Polska przez wiele lat była aktywnym uczestnikiem misji pokojowych i chcemy powrócić do tej dobrej tradycji. Ewentualne decyzje w tym zakresie będą jednak podejmowane z rozwagą i odpowiedzialnością za życie naszych żołnierzy i bezpieczeństwo misji”.

Podstawą angażowania Sił Zbrojnych RP w operacje pod egidą ONZ jest Karta Narodów Zjednoczonych ratyfikowana przez Polskę. W dokumencie tym znajduje się m.in. zapis: „Utrzymać międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo i w tym celu podejmować skuteczne środki kolektywne dla zapobieżenia lub usunięcia zagrożenia dla pokoju; dokonywać tego środkami pokojowymi, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego, pokojowego załatwiania sporów, porozumień międzynarodowych lub stanowisk, które mogłyby prowadzić do zachowania pokoju”. Aby wykonać to zadanie, ONZ ma możliwość zastosowania określonych środków zbiorowych w celu zapobiegania zagrożeniom pokoju oraz tłumienia wszelkich aktów agresji. Środki te obejmują przewidziane w rozdziale VI Karty NZ działania dyplomatyczne, polegające głównie na zaleceniach pokojowego rozwiązania konfliktu przez zainteresowane strony zgodnie z odpowiednią rezolucją Rady Bezpieczeństwa¹⁸. Ponadto Rada Bezpieczeństwa może zastosować przewidziane w rozdziale VII Karty NZ środki przymusu. Obejmują one sankcje ekonomiczne i polityczne polegające na całkowitym lub częściowym zerwaniu stosunków gospodarczych i komunikacji oraz na zerwaniu stosunków dyplomatycznych. Gdy działania te są niewystarczające, Rada Bezpieczeństwa może użyć sił zbrojnych państw członkowskich do przeprowadzenia demonstracji siły, blokady lub innych operacji militarnych, jakie uzna za konieczne w celu utrzymania lub przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa¹⁹. Ponadto Karta NZ zawiera wyraźne zobowiązanie państw członkowskich do wydzielenia na żądanie Rady Bezpieczeństwa odpowiednich kontyngentów swoich sił zbrojnych koniecznych do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Przewiduje też, że zasady wydzielania takich kontyngentów, a także ich liczebność, rodzaj, wyposażenie itp. będą regulowane odrębnymi układami²⁰.

¹⁸ E.J. Osmańczyk, *op. cit.*, rozdz. VI, s. 231.

¹⁹ *Ibidem*, rozdz. VII, s. 231–232.

²⁰ *Ibidem*, Art. 43, Art. 45, s. 232.

12 marca 1999 roku Polska została przyjęta do Organizacji Traktatu Waszyngtońskiego (NATO). Stając się pełnoprawnym członkiem Sojuszu Polska nabyła zarówno prawa, jak i obowiązki. Fundamentalne znaczenie ma akceptowanie i przestrzeganie w praktyce, czyli w polityce państwa postanowień Traktatu Północnoatlantyckiego. Analiza podstawowych dokumentów NATO, tj. treści Traktatu Waszyngtońskiego i Koncepcji Strategicznej Sojuszu wyraźnie pokazuje skalę wzajemnych zobowiązań oraz współzależności jego członków.

Zadania w zakresie uczestnictwa państw członkowskich Sojuszu na rzecz pokoju określa Koncepcja Strategiczna NATO przyjęta przez Szefów Państw i Rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie w dniach 23–24 kwietnia 1999 roku. W punkcie 10 określającym zadania w dziedzinie bezpieczeństwa określa:

„Ponadto, w celu wzmocnienia bezpieczeństwa i stabilności obszaru euroatlantyckiego: rozwiązywanie kryzysów: gotowość, na zasadzie konsensusu, *ad hoc*, oraz w zgodzie z artykułem 7 Traktatu Waszyngtońskiego do uczestnictwa w zapobieganiu konfliktom i rozwiązywaniu kryzysów, łącznie z operacjami pokojowymi”²¹.

W dalszej części, m.in. rozdziałach „3.4. Zapobieganie konfliktom i rozwiązywanie kryzysów” oraz „3.5. Partnerstwo, współpraca i dialog”²² podkreśla się rolę Sojuszu w systemie bezpieczeństwa światowego oraz przewiduje możliwość uczestnictwa jego członków w operacjach pokojowych prowadzonych pod auspicjami OBWE i ONZ. Biorąc udział w takich operacjach NATO działa zgodnie z własną procedurą, rozpatrując każdy przypadek oddzielnie, poprzez wydzielenie odpowiednich sił i środków oraz udostępnienie infrastruktury, systemów rozpoznania, dowodzenia i łączności, a także zabezpieczenia logistycznego. Posiadając odpowiednie możliwości operacyjne, NATO może takimi operacjami kierować lub koordynować operacje prowadzone przez inne organizacje.

Poważne zadania w zakresie utrzymania odpowiedniej ilości żołnierzy w gotowości do podjęcia działań pokojowych wynikają z przynależności Polski do Unii Europejskiej. Jednym z głównych filarów, na których opiera się funkcjonowanie tej organizacji jest wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Wiąże się to oczywiście z przekazaniem przez państwa członkowskie znacznej części decyzji w tych sprawach naczelnym organom Unii, a konkretnie zgodnie z postanowieniem zawartym w Artykule J.8 Traktatu z Maastricht – Radzie Europejskiej, która władna jest do ustalania zasad i ogólnych dyrektyw w tym zakresie²³.

Jednym z podstawowych dokumentów ujmujących problematykę działania Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego jest unijna Strategia Bezpieczeństwa²⁴, przyjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli, w dniach 12–13 grudnia 2003 roku.

²¹ *Zbiór wybranych dokumentów traktujących o obronności NATO i RP, DWL i OP*, Warszawa 2001, s. 14.

²² *Ibidem*, s. 20–22.

²³ W. Fehler, *op. cit.*, s. 83.

²⁴ A. Szydłowski, *Rozwój europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony 1998–2004*, MON, Warszawa 2004, s. 17.

We wprowadzeniu do Strategii nawiązano do zmian, jakie zaszły w Europie po zakończeniu zimnej wojny. W części pierwszej omówione są nowe zagrożenia dla środowiska międzynarodowego, w tym terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, problem tzw. państw upadłych i przestępczości zorganizowanej. Najważniejsze cele, strategiczne interesy i priorytety UE w sferze bezpieczeństwa zawarte są w części drugiej Strategii. Znalazły się wśród nich: poszerzanie strefy bezpieczeństwa w Europie, w tym stabilizacja bezpieczeństwa w najbliższym otoczeniu, umacnianie porządku międzynarodowego opartego na efektywnej współpracy oraz przeciwdziałanie zagrożeniom – między innymi poprzez działania prewencyjne i wykorzystanie wszystkich dostępnych Unii środków – do działań dyplomatycznych i policyjnych po wojskowe. W części trzeciej określa się m. in. zdolności do prowadzenia działań, tj. stworzenia wielofunkcyjnych, bardziej mobilnych oddziałów, a w konsekwencji zwiększenia środków na obronę oraz poszerzenia misji petersberskich o operacje rozbrojeniowe, pomocy dla krajów trzecich w zwalczaniu terroryzmu i w reformie sektora bezpieczeństwa.

Wspomniane w Strategii Bezpieczeństwa Unii Europejskiej misje petersburskie są odzwierciedleniem dążenia państw członkowskich tej organizacji do ponoszenia odpowiedzialności za bezpieczeństwo w regionie i włączenia jednostek operacyjnych Unii do działań rozbrojeniowych, misji humanitarnych i ratunkowych, misji wojskowego doradztwa i wsparcia, zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju oraz zarządzania kryzysowego, w tym przywracania pokoju i stabilizacji po konfliktach. Misje te mogą także przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym w formie wspierania państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach.

W rozważaniach dotyczących zasad kierowania żołnierzy Sił Zbrojnych RP do działań poza granicami kraju należy uwzględnić doraźnie ograniczone koalicje. Przez termin koalicja należy rozumieć „związek, porozumienie służące osiągnięciu wspólnego celu: zwykle związek polityczny dwu lub kilku państw zawierających sojusz w celu wspólnego prowadzenia wojny przeciwko państwu lub grupie państw”²⁵. W obszarze poruszanego tematu koalicje dotyczyć będą rozwiązania problemu, np. wyegzekwowania decyzji w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego podjętej przez ONZ lub OBWE.

Nowym elementem mającym wpływ na kształtowanie koalicji w XXI wieku są zagrożenia związane z terroryzmem i rozprzestrzenianiem broni masowej zagłady. Zjawiska te wpływały m.in. na nowe zasady polityki obronnej Stanów Zjednoczonych, określone też „doktryną Busha”²⁶. Dopuszczają one możliwość użycia sił zbrojnych w celu zmiany reżimów wrogo nastawionych do USA oraz podejmowania działań prewencyjnych w celu, np. pozbawienia przeciwnika zdolności do użycia broni masowej zagłady w przyszłości. Działania takie były (np. Afganistan 2001r., Irak 2003r.) i najprawdopodobniej będą prowadzone w ramach doraźnie organizowanych koalicji.

W sytuacji konieczności podjęcia działań przeciw międzynarodowemu terroryzmowi koalicje zawiązywane w tym celu zostały określone mianem „chętne

²⁵ *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, s. 943.

²⁶ C. Marcinkowski, *Wojsko Polskie w operacjach...*, op. cit., s. 89.

i gotowi” (*willing and ready*). Filozofia tego typu koalicji wskazuje, że aby być jej członkiem trzeba być „chętnym” do podjęcia walki z terroryzmem i mieć „gotowe” oddziały wojskowe, zdolne do natychmiastowego udziału w operacjach militarnych.

UDZIAŁ SZ RP W MIĘDZYNARODOWYCH OPERACJACH POKOJOWYCH PO DRUGIEJ WOJNIE ŚWIATOWEJ

Po zakończenia drugiej wojny światowej Polska włączyła się aktywnie do działań na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Jedną z płaszczyzn, na której do dziś działalność tę kontynuuje, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych. Oprócz działań politycznych i dyplomatycznych od 1953 roku włączyła się czynnie do międzynarodowej działalności na rzecz wygaszania konfliktów i przywracania pokoju na świecie.

Pierwszy etap udziału przedstawicieli SZ RP dotyczy działalności polskich obserwatorów wojskowych w operacjach pokojowych prowadzonych poza systemem misji obserwacyjnych ONZ. Zostali oni skierowani w 1953 roku do powołanej na mocy porozumienia pokojowego między Koreą Północną i Południową Komisji Nadzorczej Państw Neutralnych w Korei, w skład której weszły cztery państwa neutralne: Czechosłowacja, Polska, Szwajcaria i Szwecja. Członkowie tej Komisji działali w kilkuosobowych grupach inspekcyjnych z zadaniem monitorowania sytuacji w strefie zdemilitaryzowanej wzdłuż linii demarkacyjnej oraz w portach, na lotniskach, stacjach kolejowych itp. Udział Polaków w pracach Komisji trwał do 1995 roku, kiedy to władze Koreańskiej republiki Ludowo-Demokratycznej wycofały zgodę na ich przebywanie na swoim terytorium.

Ogółem w pracach Komisji uczestniczyło 1065 przedstawicieli Polski, w tym 796 wojskowych i 269 pracowników cywilnych²⁷.

Kolejnym zadaniem, jakiego podjęła się Polska było skierowanie swoich przedstawicieli do prac w Komisjach Nadzoru i Kontroli w Indochinach. Zostały one powołane w wyniku Konferencji Genewskiej zwołanej w kwietniu 1954 roku w celu rozwiązania długotrwałego konfliktu w Wietnamie, Kambodży i Laosie. Do nadzoru realizacji porozumień pokojowych powołano osobne komisje, które działały w Kambodży do 1969 roku, w Laosie do 1975 roku i w Wietnamie do 1972 roku. Ponadto w styczniu 1973 roku na mocy Porozumienia Paryskiego powołano odrębną komisję o podobnym charakterze – Międzynarodową Komisję Kontroli i Nadzoru w Wietnamie Południowym, działającą do 1975 roku.

Przedstawiciele Polski – ogółem 1948, z tego 1391 żołnierzy i 557 pracowników cywilnych, uczestniczyli w pracach wszystkich wymienionych wyżej Komisji na terenie Półwyspu Indochińskiego, a do ich zadań należało:

- kontrola ruchów wojsk stron konfliktów oraz wycofania obcych wojsk interwencyjnych;
- nadzorowanie linii demarkacyjnych i stref zdemilitaryzowanych;

²⁷ F. Gągor, K. Paszkowski, *op. cit.*, s. 147.

- nadzorowanie wymiany jeńców i osób internowanych;
- kontrolowanie portów, lotnisk, granic;
- wyjaśnianie przypadków naruszeń porozumień;
- nadzorowanie przebiegu wyborów²⁸.

Dowodem zaufania do Polski i uznania dla jej działalności na rzecz pokoju światowego było zaproszenie jej przedstawicieli do prac w Międzynarodowej Grupie Obserwatorów w Nigerii w czasie trwającej tam wojny domowej w 1969 roku. W jej skład weszli również przedstawiciele z Kanady, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

Obserwatorzy działali na rzecz ONZ z zadaniem kontroli postępowania nigerskich sił federalnych wobec ludności cywilnej, uchodźców i jeńców wojennych w związku z oskarżeniami stosowanie ludobójstwa przez te siły.

Prace Grupy zakończyły się w marcu 1970 roku orzeczeniem braku podstaw do oskarżenia sił rządowych Nigerii o ludobójstwo, eksterminację lub dyskryminację ludności cywilnej.

W pracach Grupy uczestniczyło 4 oficerów SZ RP i 1 pracownik MSZ²⁹.

Drugim etapem w udziale Wojska Polskiego w operacjach pokojowych ONZ było skierowanie zwartych kontyngentów wojskowych do wykonywania zadań w ramach Sił Pokojowych. W tym etapie były to jednostki logistyczne, a o skierowanie pierwszej do sił UNEF II wystąpiło do rządu polskiego ONZ w listopadzie 1973 roku. Przychylając się do tego wniosku sformowano Polską Wojskową Jednostkę Specjalną i skierowano na Półwysep Synaj w celu zabezpieczenia logistycznego operacyjnych kontyngentów międzynarodowych w strefie buforowej, stworzonej w celu rozdzielenia sił egipskich i izraelskich.

Do głównych zadań PWJS należało zaopatrywanie w żywność, wodę i MPS, wykonywanie zadań inżynieryjnych i opieka medyczna. Kontyngent wykonywał zadania w tej misji w latach 1973–1979 i pełniło w nim służbę w sumie 11699 osób, w tym 11117 wojskowych i 582 pracowników cywilnych³⁰. Z opisanego wyżej kontyngentu wydzielono w 1974 roku część sił i skierowano do realizacji zadań logistycznych do nowo utworzonej misji UNDOF mającej za zadanie nadzorowanie przestrzegania porozumienia o rozdzieleniu wojsk izraelskich i syryjskich na Wzgórzach Golan. W okresie 1974–1979 kontyngent ten był częścią PWJS w misji UNEF II, a po wygaśnięciu jej mandatu jako samodzielna jednostka (POLLOG) działała do 1994 roku z zadaniem zaopatrywania posterunków w strefie rozdzielenia wojsk, prowadzenia prac inżynieryjnych i rozminowania. W ramach jej funkcjonowania służbę pełniło łącznie 3662 żołnierzy i pracowników cywilnych.

Wysoki poziom realizacji zadań i profesjonalizm polskich żołnierzy spowodował, że w 1989 roku ONZ powierzyła Polsce zadanie zabezpieczenia logistycznego Grupę Przejściowej Pomocy ONZ (UNTAG) w Namibii. Głównym jej zadaniem było nadzorowanie porozumienia o przerwaniu walk między siłami południowoafrykańskimi i siłami partyzanckimi, nadzorowanie wycofania wojsk południowo-

²⁸ *Ibidem*, s. 148.

²⁹ *Ibidem*, s. 149.

³⁰ Zob. C. Marcinkowski, *Operacje pokojowe...*, *op. cit.*, s. 35.

afrykańskich z Namibii, nadzorowanie procesu przygotowania i przeprowadzenia wolnych wyborów. Komponent ONZ liczył około 8 tysięcy personelu wojskowego i cywilnego, za jego logistyczne zaopatrzenie odpowiadał batalion logistyczny kanadyjski i polski. Ponadto w skład kontyngentu polskiego wchodziło 20 obserwatorów wojskowych, a ogółem liczył on 393 żołnierzy i zakończył funkcjonowanie po wygaśnięciu mandatu misji w 1990 roku³¹.

W bardzo trudnych warunkach, zarówno klimatycznych, terenowych, a przede wszystkim ze względów bezpieczeństwa realizował swoje zadania kolejny kontyngent logistyczny, zabezpieczający funkcjonowanie misji ONZ UNTAC w Kambodży w latach 1992–1993. Zadaniem misji było wprowadzanie w życie porozumień o całościowym rozwiązaniu konfliktu kambodżańskiego. Zadaniem 700-osobowej jednostki logistyczno-inżynierskiej było zaopatrywanie w żywność, wodę i paliwo, prowadzenie magazynów centralnych, remonty dróg i mostów. Ogółem w siłach UNTAC uczestniczyło 1270 żołnierzy i pracowników cywilnych.

W 1992 roku rozpoczął działalność pod błękitną flagą polski kontyngent w siłach ONZ w Libanie (UNFIL). Początkowo był to szpital polowy, powiększony od 1994 roku o batalion logistyczny i zgrupowanie pododdziałów inżynierskich oraz pododdział remontowy. Kontyngent odpowiada za funkcjonowanie centralnych magazynów misji, transport personelu, zabezpieczenie medyczne, remonty sprzętu i prace inżynierskie. Od 2007 roku kontyngent został poszerzony o kompanię manewrową, a działalność zakończył w 2009 r.

Istotnym etapem w służbie na rzecz pokoju było podjęcie przez Polskę decyzji w 1992 roku o zmianie profilu wydzielonych sił i zgoda na skierowanie do Sił Ochronnych ONZ w byłej Jugosławii batalionu operacyjnego. Licząca około 900 żołnierzy jednostka została rozmieszczona w rejonie Krajiny z zadaniem monitorowania sytuacji, ochrony ważnych obiektów i konwojów z pomocą humanitarną, zabezpieczenia spotkań przedstawicieli walczących stron. Kontyngent realizował zadania do roku 1995 i odbyło w nim służbę 4553 żołnierzy, policjantów z MSWiA oraz osób cywilnych³².

Kolejną jednostką operacyjną był skierowany w 1994 roku do misji UNDOF na Wzgórzach Golan Polski Kontyngent Wojskowy, którego wydzielenie związane było z wycofaniem przez Finlandię pełniącego tam służbę batalionu oraz rozwiązaniem w wyniku reorganizacji misji UNDOF polskiego batalionu logistycznego. Zadania swoje wykonywał w strefie rozdzielania wojsk pomiędzy Syrią i Izraelem, a należały do nich m.in. kontrola strefy rozdzielania oraz obserwacja aktywności wojskowej stron na lądzie i w powietrzu. Rząd RP zdecydował o zakończeniu udziału naszego kraju w tej misji w 2009 r.

Nie mniej istotnym elementem w służbie na rzecz pokoju jest udział polskich obserwatorów wojskowych w misjach organizowanych przez ONZ, OBWE i UE.

Pierwszymi wojskowymi obserwatorami ONZ byli oficerowie skierowani do misji Dobrych Usług w Afganistanie i Pakistanie (UNGOMAP), ustanowionej w 1988 roku. Kolejna grupa obserwatorów została skierowana w tym samym

³¹ *Polacy w służbie pokoju*, MON, Warszawa 2003, s. 42.

³² C. Marcinkowski, *Wojsko Polskie w operacjach...*, op. cit., s. 70.

roku do nadzorowania porozumień między Irakiem i Iranem, podpisanych po blisko ośmioletniej wojnie, w ramach misji UNIIMOG.

W następnych latach zaangażowanie Polski w działalność misji obserwacyjnych ONZ wzrastało, a najliczniejsza grupa wojskowych obserwatorów uczestniczyła w siłach UNPROFOR, a następnie UNCRO w byłej Jugosławii. Ogółem w latach 1992–1995 uczestniczyło w nich 80 polskich oficerów.

Od 1992 roku przedstawiciele Polski biorą udział w misjach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Unii Europejskiej (UE).

Misje OBWE są stosunkowo nowym elementem w historii działań na rzecz pokoju i występują w rejonach konfliktów w Europie. Organizacja ta w okresie swojego funkcjonowania wypracowała własny system zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania³³, który określany jest często dyplomacją prewencyjną. Główny sens działań antykrzysowych podejmowanych w tym systemie polega na:

- tworzeniu politycznych ram dla negocjacji pokojowych;
- wysyłaniu długoterminowych misji w rejon konfliktów.

Polska aktywnie uczestniczyła we wszystkich dotychczasowych działaniach OBWE. Przedstawiciele Sił Zbrojnych i cywilni eksperci oraz policjanci zajmowali stanowiska od szeregowego obserwatora (pracownika) po szefa Misji, m.in. w Gruzji, na Łotwie, w Bośni i Hercegowinie oraz w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii.

Dotychczasowy wysiłek militarny Unii Europejskiej jest w operacjach na rzecz pokoju raczej skromny i sprowadzał się do współdziałania z NATO lub przyjmowania od Sojuszu Północnoatlantyckiego zadań po ustabilizowaniu się sytuacji w rejonie działań. Przykładem tego są m.in. prowadzone z udziałem żołnierzy polskich:

- 1) operacja „CONCORDIA” w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, której celem było współtworzenie środowiska bezpieczeństwa, umożliwiającego implementację porozumienia między rządem, a mniejszością pochodzenia albańskiego oraz współdziałanie z obserwatorami międzynarodowymi z OBWE i UE. Wielkość zaangażowania sił w tej operacji oscylowała wokół liczby 350 żołnierzy, a w skład kontyngentu polskiego wchodziło 25 żołnierzy.
- 2) operacja „ALTHEA” w Bośni i Hercegowinie jest kontynuacją misji IFOR/SFOR i rozpoczęła się 2 grudnia 2004 roku. Polska uczestnicząc konsekwentnie w procesie pokojowym na Bałkanach wyznaczyła 243 osobowy kontyngent, który działa w składzie polsko-turecko-portugalskiego batalionu³⁴.

Całkowicie nowym i niezmiernie ważnym etapem dla Polski i jej Sił Zbrojnych w sferze działań pokojowych było podjęcie uczestnictwa w tych operacjach pod flagą NATO.

W grudniu 1992 roku, podążając śladem interwencji Sojuszu w utrzymaniu celów wyznaczonych przez ONZ nad Adriatykiem, ministrowie spraw zagranicznych NATO podjęli uchwałę o rozszerzeniu swojego poparcia dla operacji po-

³³ C. Marcinkowski, *Mechanizmy rozwiązywania konfliktów i misje pokojowe KBWE/OBWE*, „Zeszyty Naukowe” 2004, nr 3(56), s. 68–80.

³⁴ C. Marcinkowski, *Wojsko Polskie w operacjach...*, op. cit., s. 82.

kojowych prowadzonych przez Narody Zjednoczone. W latach 1992–1995 siły Sojuszu organizowały się w powietrzne i morskie wsparcie operacji pokojowej Narodów Zjednoczonych na Bałkanach. 16 grudnia 1995 roku Rada Północnoatlantycka działając z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ zawartego w rezolucji nr 1031 z dnia 15 grudnia 1995 roku ustanowiła Siły Implementacyjne (IFOR) w celu nadzoru realizacji porozumień pokojowych w Bośni i Hercegowinie³⁵. Do udziału w operacji zaproszono państwa uczestniczące w programie Partnerstwo Dla Pokoju, a także spoza tego programu, które wydzieliły siły liczące 60 tysięcy żołnierzy. Również Polska wydzieliła 671-osobowy kontyngent na bazie 16 batalionu powietrzno-desantowego z 6 BDSz, który w lutym 1996 roku wszedł w skład Brygady Nordycko-Polskiej³⁶.

Do głównych zadań operacyjnych batalionu należało:

- kontrolowanie ruchu przez punkty na linii rozdzielenia wojsk;
- patrolowanie stref rozdzielenia wojsk;
- zbieranie informacji o polach minowych;
- kontrolowanie wycofywania wojsk i uzbrojenia stron konfliktu poza uzgodnione strefy;
- udzielanie w razie konieczności wsparcia pozostałym batalionom brygady w rejonach ich odpowiedzialności;
- nadzorowanie bezpieczeństwa i swobody poruszania się osób cywilnych (uchodźców i wysiedleńców);
- wspieranie działalności humanitarnej.

Rozpoczęcie działania tego kontyngentu w siłach IFOR miało szczególne znaczenie, gdyż:

- batalion był pierwszą regularną jednostką Wojska Polskiego uczestniczącą w operacji pokojowej;
- był to pierwszy udział Sił Zbrojnych RP w operacji wymuszania pokoju;
- udział w operacji dawał możliwość polskim żołnierzom zdobywania doświadczeń operacyjnych, niezbędnych w aspekcie osiągnięcia interoperacyjności pod kątem ówczesnych starań Polski o przystąpienie do NATO;
- działania kontyngentu stanowiło praktyczny sprawdzian gotowości i możliwości współdziałania Wojska Polskiego ze strukturami wojskowymi Sojuszu.

W grudniu 1996 roku wygasł mandat Sił Implementacyjnych i wdrażanie w życie zawartych wcześniej porozumień pokojowych w części wojskowej powierzono Siłom Stabilizacyjnym (SFOR). Polska pozostawiła swój kontyngent, tak jak i pozostałe państwa tworzące Brygadę Nordycko-Polską. Nie zmienił się w pierwszym okresie funkcjonowania zakres zadań, dopiero w kolejnych latach funkcjonowania Sił w Bośni i Hercegowinie oraz normalizowania się sytuacji, zadania te ograniczały się do obserwacji, patrolowania i współpracy cywilno-wojskowej.

Od 1 stycznia 2003 roku, w związku z ograniczaniem sił SFOR, Polski Kontyngent Wojskowy liczący około 250 żołnierzy rozpoczął funkcjonowanie w składzie Wielonarodowej Grupy Bojowej (Polsko-Słoweńsko-Portugalskiej), a z dniem

³⁵ W. Fehler, *op. cit.*, s. 157.

³⁶ F. Gągor, K. Paszkowski, *op. cit.*, s. 164.

2 grudnia 2004 roku wszedł w skład sił Unii Europejskiej (EUFOR), które przejęły odpowiedzialność za stabilizowanie sytuacji w Bośni i Hercegowinie.

Pierwszą operacją pokojową pod flagą NATO, w której wzięła udział Polska, ale już jako członek Sojuszu, była „Allied Harbour” w Albanii. 140-osobowy kontyngent w okresie maj–wrzesień 1999 roku realizował zadania związane z ochroną HQ AFOR i baz logistycznych, ochroną konwojów z uchodźcami i pomocą humanitarną³⁷.

Kolejną operacją pokojową NATO z udziałem komponentu Wojska Polskiego była (i ciągle funkcjonuje) misja w Kosowie (KFOR). Po akcjach lotniczych Sojuszu przeciwko Serbii zdecydowano rozmieścić komponenty lądowe w prowincji Kosowo w celu zapobieżenia eksterminacji ludności pochodzenia albańskiego. Kontyngent polski liczący 784 żołnierzy sformowany na bazie 18 batalionu desantowo-szturmowego z 6 BDSz wszedł w skład amerykańskiej TF „Falcon” i otrzymał rejon odpowiedzialności przy granicy z Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonia (FYROM) z zadaniem patrolowania, ochroną i obroną ludności cywilnej, wspierania działania organizacji międzynarodowych i humanitarnych, rozbrajania i zapewnienia swobody poruszania się.

Latem 2000 roku 18 bdsz został zastąpiony w realizacji zadań przez batalion polsko-ukraiński, w skład którego wszedł również funkcjonujący od początku misji KFOR w składzie kontyngentu polskiego pluton litewski. Dodatkowym zadaniem, jakie otrzymał PKW była ochrona granicy FYROM oraz przeciwdziałanie handlarzom broni oraz grupom zbrojnym nielegalnie przemieszczającym się do i z Kosowa w okresie rebelii ludności pochodzenia albańskiego w FYROM.

Kontyngenty wojskowe z Polski uczestniczyły i uczestniczą w operacjach pokojowych z upoważnienia ONZ, ale organizowanych jako doraźne koalicje pod przewodnictwem USA.

Jedną z nich był udział w Siłach Wielonarodowych w Zatoce Perskiej w 1991 roku. Polska wydzieliła do tej operacji 319-osobowy kontyngent złożony z okrętu szpitalnego, okrętu ratowniczego oraz personelu medycznego. Kontyngent działał na terenie Arabii Saudyjskiej i nie brał bezpośredniego udziału w działaniach zbrojnych.

Drugą misją był udział 60-osobowego kontyngentu ze składu jednostki antyterrorystycznej MSWiA (GROM) w operacji utrzymania pokoju na Haiti (UNMIH) w 1994 roku. Operacja ta miała pomóc we wprowadzeniu w życie postanowień porozumienia pokojowego, które przewidywało pomoc w utrzymaniu bezpieczeństwa, włącznie z reorganizacją sił zbrojnych i policji oraz nadzorowaniu procesu organizacji i przeprowadzania wyborów. Zadaniem kontyngentu polskiego była ochrona ważnych obiektów i personelu. Został on wycofany po wykonaniu zadań w początkowej fazie operacji i powrócił do kraju w grudniu 1994 roku³⁸.

Z wojskowego punktu widzenia w porównaniu z całością sił zaangażowanych w obu przedstawionych wyżej operacjach, udział kontyngentów polskich był raczej symboliczny. Miał on jednak duże znaczenie polityczne, stawiające Polskę

³⁷ C. Marcinkowski, *Wojsko Polskie w operacjach...*, *op. cit.*, s. 78.

³⁸ F. Gągor, K. Paszkowski, *op. cit.*, s. 172.

w gronie państw jednoznacznie potępiających agresję i opowiadających się za utrzymaniem pokoju i bezpieczeństwa światowego.

Najnowszą formą działań pokojowych, w których uczestniczą żołnierze Sił Zbrojnych RP są doraźne koalicje *ad hoc*, tworzone dla rozwiązania konkretnego problemu politycznego, często przy pomocy środków militarnych.

Atak terrorystyczny przeprowadzony 11 września 2001 roku w Stanach Zjednoczonych był podstawą zawiazania koalicji antyterrorystycznej, której głównym organizatorem i przywódcą zostały USA. 21 listopada 2001 roku rząd tego kraju zwrócił się z oficjalną prośbą do rządu polskiego o wydzielenie sił do wsparcia operacji antyterrorystycznej w Afganistanie. Następnego dnia zapadła decyzja o pozytywnym rozpatrzeniu prośby i skierowaniu w styczniu 2002 roku 300-osobowego kontyngentu. W efekcie, w wyniku prowadzonych z Dowództwem Operacji Specjalnych USA konsultacji oraz zmieniającej się sytuacji w Afganistanie, Polski Kontyngent Wojskowy liczący 122 żołnierzy rozpoczął funkcjonowanie w bazie Bagram z zadaniem rozminowania lotniska w Bagram, dystrybucji paliwa oraz wody dla jednostek amerykańskich oraz rozbudowy fortyfikacyjnej.

25 kwietnia 2007 r. odbyła się uroczystość przekazania dowodzenia pomiędzy kończącą swoją misję X zmianą kontyngentu ENDURING FREEDOM i rozpoczynającą swoją misję I zmianą PKW Afganistan (ISAF). W momencie największego zaangażowania w operacji ISAF w Afganistanie Polska przyjęła odpowiedzialność za prowincję Ghazni (VIII zmiana od 28.10.2010r.), w której posiadała ok. 2 600 żołnierzy i pracowników wojska oraz 400 osobowy odwód w Polsce. Misja została zakończona w 2014 r., a łącznie, od początku zaangażowania Polski w Afganistanie służbę w tym kraju pełniło ponad 28 000 żołnierzy i pracowników wojska.

Kolejną, jedną z najtrudniejszych w powojennej historii polskich sił zbrojnych, była misja stabilizacyjna w Iraku. Wstępem do niej była przeprowadzona przez siły Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii oraz niewielkie komponenty sił specjalnych Australii i Polski operacja „Iraqi Freedom” („Iracka Wolność”). Celem tej operacji było obalenie rządów dyktatorskich Saddama Hussajna i wyeliminowanie zagrożeń rozprzestrzeniania lub użycia przez reżim iracki broni masowej zagłady.

Po zakończeniu części bojowej operacji, odpowiadając na apel Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, które to kraje na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ stanowią „tymczasową władzę w Iraku”, Polska podjęła decyzję o skierowaniu do Iraku kontyngentu w sile 2,5 tysiąca żołnierzy³⁹.

Jednocześnie powierzono Polsce zorganizowanie międzynarodowej dywizji, która odpowiadać będzie za sektor składający się z pięciu irackich prowincji.

Na podstawie analiz i oceny sytuacji określono strukturę wielonarodowej dywizji opartej na trzech brygadach zmotoryzowanych. Jednocześnie opracowano etat Polskiego Kontyngentu Wojskowego i w pierwszej połowie 2003 roku uruchomiono proces generowania sił, w ramach którego przeprowadzono wiele przedsięwzięć mających na celu omówienie spraw związanych z tworzeniem dywizji. W efekcie tych działań, przy współudziale 22 państw została utworzona

³⁹ *Trudna stabilizacja*, Materiały z konferencji naukowej, AON, Warszawa 2004, s. 13.

wielonarodowa dywizja (MNDC-S), a jej głównymi kontrybutorami obok Polski (2500 żołnierzy), została Ukraina (1629 żołnierzy) i Hiszpania (1297 żołnierzy).

Polska zakończyła udział w misji irackiej w październiku 2008 roku, utrzymując do dziś (listopad 2016) niewielki element szkoleniowy.

Podsumowując udział Polski w głównych misjach pokojowych prowadzonych pod patronatem różnych organizacji międzynarodowych należy wnioskować, że szerokie uczestnictwo w tych operacjach jest odzwierciedleniem podstawowych priorytetów polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest wzmocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez uczestnictwo w regionalnych, europejskich i globalnych strukturach bezpieczeństwa. Sukcesy Polski w misjach prowadzonych przez NATO potwierdziły jej gotowość do spełnienia wymogów stawianych przez Sojusz i udowodniły pełną integrację z europejskimi strukturami bezpieczeństwa.

W świetle przedstawionych faktów za zasadne należy uznać stwierdzenie, że polska aktywność wojskowa była istotnym elementem polityki zagranicznej państwa. Pomimo pewnych ograniczeń wynikających z bipolarnego podziału świata nasze misje wojskowe były suwerenną decyzją władz polskich. Efektywnie przyczyniały się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa, zwłaszcza w tzw. zapalnych regionach świata (Bliski Wschód, Indochiny, Bałkany Afryka). Doświadczenia z tych misji pozwalały na dokonywanie zmian w procesie szkolenia wojsk, wyposażenia żołnierzy, procedurach pracy sztabów itp. Ogromne znaczenie miały również bezpośrednie kontakty żołnierzy z przedstawicielami innych armii. Zaowocowało to później szybką transformacją polskich SZ do standardów i procedur obowiązujących w NATO. Powszechne uznanie dla polskich wojskowych za solidność w realizacji zadań w rejonach operacji budziło zaufanie do całych Sił Zbrojnych w procesie integracji do struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Złożoność charakteru misji, zróżnicowane warunki klimatyczne, sytuacja polityczno-militarna w regionie konfliktu powodowały, że operacje te musiały być dobrze przygotowane pod względem organizacyjnym, a dyplomaci i rząd poprzez stosowne działania musieli zapewnić bezpieczeństwo ich uczestnikom. W wyniku ciągłej ewolucji sytuacji w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego, nowych wyzwań i zagrożeń, ewolucji podlegają również operacje pokojowe.

MONIKA OSTROWSKA

MISJE WOJSKOWE JAKO INSTRUMENT WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA

Military missions as an instrument of the common foreign and security policy

Abstract

The European Union has been implementing the common foreign and security policy for twenty years, and although individual member states do not speak the with the same voice in this field, numerous forms and methods of activity have been developed which are aimed at fostering the international position of the EU in the world and increasing the member states' and citizens' sense of security. Despite the fact that over that last dozen years the European Union has taken a number of positive decisions, and implemented changes in the field of security policy in the Old Continent, there is still much left to be done. Many favourable changes introduced over recent years require continuous controlling and updating in the ever-changing contemporary world. It is necessary to be consistent in initiating new and innovative solutions in the field of security, so that Europe will be able to resolve emerging conflicts and crises independently, not only in Europe, but beyond the continent's boundaries, in line with the assumptions.

Key words: security, European Union, Common Foreign and Security Policy, missions

WPROWADZENIE

Integracja Europy i co za tym idzie, rozwój polityki zagranicznej w dużej mierze spowodowany był zmianami jakie zachodziły na kontynencie europejskim po zakończeniu II wojny światowej. Zimna wojna między Wschodem i Zachodem, spowodowała dwubiegunowy układ stosunków międzynarodowych. Nagle kraje Europy Zachodniej znalazły się pomiędzy dwoma najsilniejszymi mocarstwami na świecie. Taka sytuacja utrudniała podejmowanie różnorodnych decyzji na arenie międzynarodowej; należało bowiem liczyć się zarówno z reakcją Związku Radzieckiego, jak i ze Stanami Zjednoczonymi. W połowie XX wieku, gdy coraz realniejsza wydawała się agresja ze strony Stalina, jasne stało się, że żadne z państw europejskich nie jest w stanie w pojedynkę sprostać ewentualnej napaści ze strony ZSRR. Zatem gwarancją bezpieczeństwa stało się NATO¹.

¹ T.R. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Difin SA, Warszawa 2011, s. 68.

W związku ze skomplikowaną sytuacją międzynarodową państwa Europy Zachodniej, postanowiły podjąć próbę integracji starego kontynentu, aby móc podejmować decyzje i działać jednogłośnie. Istotnym elementem procesu integracji stała się współpraca w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, którą podjęto u progu lat pięćdziesiątych.

27 maja 1952 roku sześć zainteresowanych krajów członkowskich Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), tj. Belgia, Włochy, Holandia, RFN, Luksemburg i Francja, podpisało Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Obrony. Dokument ten przewidywał utworzenie wspólnej armii europejskiej pod dowództwem międzynarodowym. EWO było pierwszą ponadnarodową organizacją polityczną². Głównymi priorytetami w działalności EWO miało być:

- uniemożliwienie odrodzenia się militarystyki niemieckiej;
- uniezależnienie się od pomocy i wsparcia wojskowego ze strony Stanów Zjednoczonych Ameryki;
- obrona przed ewentualną agresją zbrojną ze strony Związku Radzieckiego³.

Państwa Europy Zachodniej podjęły decyzję, aby w przeciągu dwóch lat EWWiS oraz EWO zostały wcielone do Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP). Dzięki takiemu zabiegowi EWP miała działać nie tylko na płaszczyźnie polityki gospodarczej, ale również polityki zagranicznej. Projekt ten upadł jednak, gdy w sierpniu 1954 roku Francja odrzuciła układ o EWO, w związku z czym zrezygnowano z utworzenia EWP.

25 marca 1957 roku zostały podpisane traktaty rzymskie, które ustanowiły Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM) oraz Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Przenosiły one uwagę z integracji Europy w aspekcie militarnym i politycznym, na aspekt gospodarczy. EWG, która już z samej nazwy wskazywała na zainteresowanie zagadnieniami współpracy gospodarczej, miała jednak ukryty cel polityczny. Jasno zdefiniowana idea integracji politycznej spotkałaby się z nieakceptacją części środowiska międzynarodowego, dlatego też pod płaszczykiem współpracy i integracji gospodarczej, w przyszłości, gdy nadejdzie dogodniejszy moment, państwa europejskie zamierzały wcielić w życie plan integracji politycznej⁴.

Kolejnym, ważnym krokiem integracji był sformułowany podczas szczytu Wspólnoty Europejskiej w 1969 roku w Hadze, raport Davignona. Dał on realny i oficjalny początek Europejskiej Wspólnocie Politycznej. Priorytetem EWP miało być dbanie o wzajemne zrozumienie i wspólne działanie w zakresie polityki zagranicznej państw-członków Wspólnot Europejskich (WE)⁵. Istotnym elementem dla rozwoju współpracy politycznej był Raport Tindemansa (opublikowany 7 stycznia 1976 roku), który przedstawiał różnorodne koncepcje utworzenia Unii Europejskiej. Raport ten zakładał, iż na spotkaniach ministerialnych w ramach EWP i WE, poruszane będą wszystkie problemy, również te związane z problematyką

² A. Demkiewicz, *Integracja Europy Zachodniej. Od EWO do WEPBIO*, Toruń 2007, s. 65.

³ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 17–18.

⁴ *Ibidem*, s. 20.

⁵ http://www.zpsb.szczecin.pl/uploads/jean_monnet/wspolna%20polityka%20zagraniczna%20i%20bezpieczenstwa%20-%20mtalasiwicz.pdf [dostęp: 18.11.2016].

bezpieczeństwa, nie różnicując na aspekty polityczne i ekonomiczne, handlowe, przemysłowe i finansowe. Tindemans stwierdził, że przyszła Unia Europejska bez wspólnej polityki obronnej, będzie strukturą niepełną⁶.

Połączenie spotkań ministerialnych EWP i EW oraz utworzenie stałego sekretariatu z siedzibą w Brukseli za sprawą podpisania Jednolitego Aktu Europejskiego, a także stworzenie podstawy prawnej dla Europejskiej Wspólnoty Politycznej było ważnym wydarzeniem w ramach idei stworzenia Unii Europejskiej. Akt ten określił zakres EWP jako „wszelkie sprawy z dziedziny polityki zagranicznej, stanowiące przedmiot ogólnego zainteresowania”⁷. Włączenie EWP do prac Komisji Wspólnot Europejskich było potwierdzeniem rozszerzenia jej zakresu o kwestie bezpieczeństwa. Dopiero jednak podpisanie Traktatu o Unii Europejskiej w Maastricht w 1992 roku dało początek Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), która stała się drugim filarem Unii Europejskiej (UE) i zastąpiła dotychczas istniejącą Europejską Współpracę Polityczną.

Traktat z Maastricht potwierdził, iż dzięki realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także stopniowe precyzowanie wytycznych odnoszących się do wspólnej polityki obronnej, UE ma szansę stać ważnym graczem na arenie międzynarodowej. Utworzenie WPZiB zajmującej się aspektami polityki zagranicznej i bezpieczeństwa stanowiło rozszerzenie problematyki bezpieczeństwa określonej w Jednolitym Akcie Europejskim. Traktat założycielski o Unii Europejskiej (TUE) dokonał jednak bardzo wyraźnego podziału między obronnością a problematyką bezpieczeństwa. Obrona rozumiana jako planowanie i użycie siły militarnej pozostawało nadal w zakresie działania Unii Zachodnioeuropejskiej, podczas gdy bezpieczeństwo odnoszące się do „miękkich” spraw (np. zaopatrzenie w broń i uzbrojenie), przypisano drugiemu filarowi UE. W TUE można było odnaleźć zapisy świadczące o tym, iż w przyszłości Unia Europejska przygotowuje się do przejścia do polityki obronnej⁸.

Ważne zmiany wprowadził w roku 1997 Traktat amsterdamski, umacniając WPZiB poprzez uzyskanie przez UE możliwości wykorzystywania Unii Zachodnioeuropejskiej w zakresie prowadzenia misji petersberskich. Był to istotny krok w kierunku rozwoju założeń dotyczących europejskiej tożsamości obronnej. Innym niemniej ważnym zapisem w TUE, był fakt stopniowego definiowania polityki obronnej, która ma być wspierana dzięki współpracy krajów członkowskich w obszarze uzbrojenia. Mimo tych zmian Unia Europejska nadal pozostawała nieskuteczna w zwalczaniu kryzysów na starym kontynencie, takich jak trwający konflikt na Bałkanach. Zanim traktat amsterdamski wszedł w życie, narodziła się potrzeba kolejnych zmian i stworzenia nowych rozwiązań. W tej sytuacji Rada Europejska w czerwcu 1999 roku określiła wytyczne w celu utworzenia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO), która miała stanowić instrument dla realizacji zadań WPZiB, a w późniejszym czasie do zbudowania odpowiednich sił zbrojnych⁹.

⁶ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna...*, *op. cit.*, s. 32.

⁷ *Ibidem*, s. 40.

⁸ *Ibidem*, s. 49–51.

⁹ *Ibidem*, s. 52–53.

Najistotniejsze zmiany odnoszące się do polityki bezpieczeństwa i obrony wniósł Traktat z Nicei (14 lutego 2000 roku). Zmieniono w tytule V (zawierającym regulacje w sprawach dotyczących WPZiB) charakter wspólnych relacji pomiędzy UZE a UE, w szczególności w aspekcie obronnym. W momencie wejścia w życie ww. traktatu przestały istnieć stosunki funkcjonalne pomiędzy UE a UZE. Obowiązek wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, realizacji misji humanitarnych, ratowniczych oraz zapewnianiem pokoju spadł na Unię Europejską (pod kierownictwem Rady Europejskiej). Wypełnienie nowych rozwiązań traktatowych stało się możliwe, gdy jesienią 2000 roku UZE przekazała swoje funkcje wykonywania zadań petersberskich Unii Europejskiej (wraz z niezbędnymi strukturami). Należy zwrócić uwagę na fakt, iż nowe kompetencje UE nie stanowiły przeszkody dla rozwoju współpracy bilateralnej państw członkowskich z UZE i NATO¹⁰.

Tabela 1. Etapy kształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

Dokument	Data przyjęcia	Wpływ dokumentu na kształtowanie WPZiB
Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej	27 V 1952	Utworzenie EWO; propagowanie utworzenia wspólnej armii europejskiej; planowanie wcielenia EWWiS i EWO do Europejskiej Współpracy Politycznej (m.in. działanie na ramach polityki zagranicznej).
Traktaty rzymskie	25 III 1957	Utworzenie EURATOM i EWG; nieoficjalnie EWG miała być impulsem do wcielenia w życie planu integracji politycznej.
Raport Davignona	27 X 1970	Realny początek funkcjonowania EWP; realizacja zadań z zakresu polityki zagranicznej.
Raport Tindemansa	7 I 1976	Koncepcje utworzenia Unii Europejskiej; proklamowanie stworzenia wspólnej polityki obronnej.
Jednolity Akt Europejski	Podpisany w lutym 1986, wszedł w życie 1 VII 1987	Rozszerzenie kompetencji EWP w zakresie polityki bezpieczeństwa europejskiego.
Traktat z Maastricht	Podpisany 7 II 1991, wszedł w życie 1 XI 1993	Utworzenie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jako organu odpowiedzialnego za politykę zagraniczną i bezpieczeństwo w Europie.
Traktat amsterdamski	Podpisany 2 X 1997, wszedł w życie 1 V 1999	WPZiB uzyskało możliwość wykorzystania UZE w zakresie prowadzenia misji petersberskich.
Traktat z Nicei	Podpisany 26 II 2001, wszedł w życie 1 II 2003	WPZiB stało się głównym podmiotem w ramach prowadzenia misji petersberskich (w miejsce UZE), operacji humanitarnych, ratowniczych, zapewniania pokoju.

Źródło: opracowanie własne.

¹⁰ *Ibidem*, s. 53–54.

CELE WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA

Zgodnie z art. 21 (tytuł V) Traktatu o Unii Europejskiej, w działaniach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa obowiązują ogólne cele i zasady UE.

Wśród ogólnych zasad, na które wskazuje TUE wypada wymienić następujące:

- popieranie demokracji;
- promocja państwa prawnego;
- wspieranie powszechności i niepodzielności praw człowieka, a także podstawowych wolności;
- sprzyjanie poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności;
- poszanowanie Karty Narodów Zjednoczonych, a także prawa międzynarodowego¹¹.

Natomiast do celów podejmowanych przez Unię Europejską TUE wymienia następujące:

- ochrona swoich wartości, bezpieczeństwa, podstawowych interesów, niezależności i integralności;
- umacnianie i wspieranie demokracji, praw człowieka, państwa prawnego i zasad prawa międzynarodowego;
- utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego w zgodzie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, a także z zasadami Aktu końcowego KBWE i celami Karty Paryskiej, jak również z celami i zasadami odnoszącymi się do granic zewnętrznych;
- wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego, społecznego, a także w dziedzinie środowiska naturalnego krajów rozwijających się, przyjmąwszy za priorytetowy cel likwidację ubóstwa;
- zachęcanie wszystkich krajów do współpracy w ramach gospodarki światowej, między innymi poprzez stopniowe znoszenie ograniczeń w handlu międzynarodowym;
- przyczynianie się do tworzenia międzynarodowych środków służących ochronie i polepszeniu stanu środowiska naturalnego, a także zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, aby zapewnić trwały rozwój;
- niesienie pomocy krajom, narodom i regionom doświadczonym klęskami żywiołowymi lub katastrofami powstałymi z winy człowieka;
- promowanie systemu międzynarodowego opartego na ściślejszej współpracy wielostronnej, jak również na dobrych rządach przyjmując standardy światowe¹².

¹¹ T.R. Aleksandrowicz, *op. cit.*, s. 71.

¹² http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14431&Itemid=358, art.21.

INSTRUMENTY WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA

Instrumenty służące realizowaniu celów WPZiB są określone w TUE jako „środki i metody”. Odnoszą się one do uruchomienia przez UE posiadanych zdolności i zasobów, przy użyciu odpowiednich metod. W myśl Traktatu amsterdamskiego do wyżej wspomnianych instrumentów zaliczamy¹³:

- zasady i ogólne wytyczne, które określane są przez Radę Europejską;
- „wspólne strategie” – określają czas trwania, cele, a także środki, które zostaną przekazane przez UE i państwa członkowskie. Wspólne strategie należą do kompetencji Rady Europejskiej;
- „wspólne działania” – są uchwalane przez Radę Unii Europejskiej, w sytuacjach, które wymagają podjęcia działań operacyjnych;
- „wspólne stanowiska” – określają stosunek Unii do specyficznego problemu o charakterze przedmiotowym lub geograficznym. Wspólne stanowiska są uchwalane przez Radę Unii Europejskiej;
- umacnianie systematycznej współpracy pomiędzy państwami-członkami UE. Owy instrument ma służyć realizacji zobowiązania do aktywnej promocji polityki bezpieczeństwa i zewnętrznej zgodnie z zasadami wzajemnej solidarności i lojalności. Państwa członkowskie zobowiązują się również do powstrzymania od działań sprzecznych z interesami UE lub też od takich, które mogłyby ograniczyć jej skuteczność na arenie międzynarodowej¹⁴.

WPZiB prowadzi działania wielostronne na zasadach współpracy i zgodnie z prawem międzynarodowym. Metody i środki mogą mieć charakter zarówno pozytywny, neutralny, jak i negatywny¹⁵.

ZASADNICZE ZAŁOŻENIA WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

U schyłku XX wieku państwa członkowskie Unii Europejskiej coraz częściej zauważały pilną potrzebę podjęcia konkretnych działań w celu stworzenia europejskiej polityki obronnej. Do tego typu działań skłaniał m.in. fakt, iż ku końcowi zbliżał się termin wygaśnięcia Traktatu brukselskiego, na mocy którego utworzona została Unia Zachodnioeuropejska. Nie był to jednak jedyny impuls, który decydował o konieczności podjęcia owych działań.

Przykładem na to, iż Europa nie była gotowa na samodzielne zwalczanie konfliktów w „swoim regionie” był kryzys kosowski (1999 r.). Unia po raz kolejny przekonała się, że nie jest w stanie podjąć skutecznych działań w celu przywrócenia pokoju; podobnie jak w przypadku konfliktu w byłej Jugosławii czy w Bośni

¹³ *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 160.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*, s. 161.

i Hercegowinie. Żaden z tych kryzysów nie mógł być rozwiązany bez znaczącego wsparcia militarnego i dyplomatycznego ze strony Stanów Zjednoczonych. Chcąc stać się liczącym graczem na arenie międzynarodowej UE musiała wyciągnąć wnioski z dotychczasowych nieudanych prób stawiania czoła wyzwaniom jakie niesie za sobą obecny świat i podjąć prace nad utworzeniem takich zasobów cywilnych i wojskowych, dzięki którym będzie zdolna do skutecznego działania w zwalczaniu kryzysów i konfliktów¹⁶.

Należało również zauważyć, iż w latach osiemdziesiątych miały miejsce liczne spory i kontrowersje pomiędzy Stanami Zjednoczonym a Europą w sprawach dotyczących handlu oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nie były to spory, które w znaczącym stopniu zmieniły relacje między nimi, ale w jasny sposób ukazały potrzebę wykształcenia tożsamości europejskiej w sferze obrony i bezpieczeństwa. Niemożliwe było wykluczenie istotnej roli USA jaką pełniła w budowaniu bezpieczeństwa na starym kontynencie, mimo to Europa mocniej akcentowała potrzebę większej autonomii w kwestii bezpieczeństwa i obrony¹⁷.

Kolejnym przykładem na konieczność stworzenia europejskiej polityki obronnej było uzależnienie UZE od NATO. Unia Zachodnioeuropejska nie mogła bez zgody całego NATO podejmować działań w zwalczaniu kryzysów i konfliktów. Aspiracje Europy odnoszące się do zwiększania autonomii w kwestiach obronnych były mocno zagrożone, gdyż najistotniejszym podmiotem polityki bezpieczeństwa i obrony w Europie nadal pozostawało NATO. W związku z tym UE musiała podjąć kroki w celu zmiany obecnej sytuacji¹⁸.

W dniach 3–4 czerwca 1999 roku w Kolonii głowy państw-członków Unii Europejskiej w Deklaracji Rady Europejskiej o umacnianiu wspólnej europejskiej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, uznały, że aby zrealizować cele WPZiB oraz zbudować europejską wspólną politykę obroną, należało stworzyć Radzie Unii możliwość podejmowania w pełnym zakresie decyzji odnoszących się do operacji przeciwdziałania konfliktom i zadań związanych z crisis management, innymi słowy do zadań petersberskich, które jasno zostały określone w Traktacie amsterdamskim. UE powinna zatem posiadać zdolność samodzielnego prowadzenia działań, przy pomocy wystarczających sił zbrojnych, środków i działań, które stworzą realne szanse przeciwdziałania kryzysom, bez potrzeby wsparcia ze strony NATO. W powyższej deklaracji zawarto propozycje dotyczące zasad nowej polityki UE, określono wymogi uczestnictwa państw nie będących członkami Unii Europejskiej w operacjach reagowania kryzysowego, scharakteryzowano zasady współpracy z NATO, a także nakreślono propozycję utworzenia nowych organów polityczno-wojskowych¹⁹.

W dniach 10–11 grudnia 1999 roku w Helsinkach na posiedzeniu Rady Europejskiej oficjalnie została utworzona Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (określana skrótem CESDP lub ESDP), która stała się podmiotem

¹⁶ R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna...*, op. cit., s. 81.

¹⁷ *Ibidem*, s. 82.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie...*, op. cit., s. 155.

wykonawczym i zarazem integralną częścią Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (II filar UE).

Najważniejsze założenia WPBiO:

- c) potrzeba utworzenia nowych struktur na potrzeby realizacji zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym i likwidacją konfliktów;
- b) podwyższanie zdolności wojskowej Unii Europejskiej w celu efektywnego realizowania misji petersberskich;
- c) posiadanie autonomii w podejmowaniu decyzji, a także w operacjach wojskowych kierowanych przez UE, w przypadku gdy NATO jako całość nie jest zaangażowane;
- d) efektywniejsze wykorzystywanie posiadanych zasobów i szybsze reagowanie na wypadek kryzysów cywilnych;
- e) zagwarantowano, iż rozwój WPBiO nie będzie kolidował z założeniami zawartymi w art. 5 Traktatu waszyngtońskiego oraz z zapisami w art. V Traktatu brukselskiego, jak również nie będzie wpływał ujemnie na indywidualny charakter polityki obrony i bezpieczeństwa poszczególnych państw-członków Unii Europejskiej;
- f) oświadczone, że WPBiO w ramach swej działalności będzie współpracować z Radą Europy, ONZ, OBWE oraz innymi organizacjami międzynarodowymi, w zgodzie z założeniami zawartymi w Karcie Narodów Zjednoczonych²⁰.

Ważnym krokiem podjętym w Helsinkach dotyczącym realizacji misji petersberskich przez UE za pośrednictwem WPBiO, było proklamowanie stworzenia programu wojskowego przygotowującego Unię do prowadzenia ww. misji. Program ten nazwano Europejskim Celem Operacyjnym/Zasadniczym, który zawierał decyzje dotyczące tworzenia zasobów i zdolności wojskowych UE.

Europejski Cel Operacyjny/Zasadniczy 2003 zakładał, iż do końca 2003 roku zostaną utworzone siły zbrojne w rozmiarze korpusu (tzn. 50–60 tys. żołnierzy), które będą zdolne do rozmieszczenia w przeciągu sześćdziesięciu dni oraz zdolne do przeprowadzenia działań typu misje petersberskie co najmniej przez rok. Zapadła decyzja, że do tych sił należy włączyć również komponent marynarki wojennej i lotnictwa. Program ten nastroczał jednak wiele trudności w realizacji, zatem postanowiono zastąpić go nowym Celem Operacyjnym/Zasadniczym 2010 zakładającym wydłużenie perspektywy całkowitego przygotowania Unii Europejskiej do realizacji misji petersberskich do 2010 roku²¹.

Istotnym elementem uzupełniającym przygotowania UE do prowadzenia misji petersberskich były postanowienia odnośnie niewojskowych działań w zakresie zarządzania kryzysowego, co z kolei skutkowało utworzeniem Komitetu ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego²².

28 lutego 2000 roku w Sintrze (Portugalia) miało miejsce spotkanie ministrów obrony Unii Europejskiej, na którym uzgodniono, iż misje petersberskie mogą być przeprowadzane w większej skali nie tylko w Europie, ale także na jej obrzeżach.

²⁰ *Ibidem*, s. 155–156.

²¹ *Ibidem*, s. 157.

²² *Ibidem*.

Zdecydowano również o możliwości reagowania kryzysowego na całym świecie z udziałem mniejszych sił. Uzgodniono, że UE może przeprowadzać jedną długotrwałą operację przy użyciu niecałych sił i równocześnie drugą operację, ale w krótszym czasie. Podczas spotkania podkreślono fakt, iż Unia Europejska musi uzyskać upoważnienie Rady Bezpieczeństwa ONZ, aby móc podjąć operacje petersberskie²³.

MISJE WOJSKOWE I ICH RODZAJE

Problematyka podejmowanych przez Unię Europejską misji pokojowych jest bezpośrednio związana z interesami politycznymi państw członkowskich oraz z ich zdolnościami wojskowymi. Nie każde bowiem państwo musi być zainteresowane braniem udziału w danej misji, bądź też może nie być w stanie osiągnąć wymaganego poziomu zdolności wojskowych. Problem ten kompleksowo rozwiązuje Traktat o Unii Europejskiej. Po pierwsze, Rada Europejska może powierzyć realizację misji petersberskich niektórym państwom członkowskim, które wyrażają taką wolę i posiadają wymagane zdolności militarne. Co więcej, TUE wprowadza instytucję stałej współpracy strukturalnej, zrzeszającą kraje członkowskie, które spełniają wyższe wymagania zdolności wojskowej, mając na uwadze najbardziej wymagające misje. Dane państwo, aby mogło przystąpić do stałej współpracy strukturalnej musi spełniać określone wymogi, które zostały ujęte w Protokole regulującym problematykę stałej współpracy strukturalnej²⁴. Państwo, które aspiruje do owej współpracy zobowiązuje się do:

- intensywnego zwiększania zdolności obronnych w następstwie rozwoju własnych wkładów krajowych, a także poprzez udział w siłach wielonarodowych, w działalności Europejskiej Agencji Obrony oraz w europejskich programach wyposażenia wojskowego;
- posiadania wyspecjalizowanych jednostek zbrojnych, które będą uczestniczyć w planowanych misjach. Struktura tych jednostek została określona jako zgrupowanie taktyczne łącznie z elementami wsparcia, w tym logistyką i transportem. Jednostki te winne posiadać zdolności do podjęcia misji w czasie od 5 do 30 dni, nade wszystko na żądanie ONZ. Dane jednostki wojskowe muszą być zdolne do przeprowadzenia operacji przez 30 dni w początkowym okresie, z możliwością przedłużenia go o co najmniej 120 dni;
- państwa członkowskie zobowiązują się współpracować, aby osiągnąć założone cele odnoszące się do poziomu wydatków inwestycyjnych w ramach wyposażenia obronnego, a także systematycznie poddawać owe cele przeglądowi w świetle międzynarodowych zobowiązań UE i stanu bezpieczeństwa;
- harmonizacja swoich systemów obronnych, poprzez łączenie i specjalizację środków i zdolności obronnych, a także poprzez promowanie współpracy w dziedzinie logistyki i szkolenia;

²³ *Ibidem*, s. 157–158.

²⁴ T.R. Aleksandrowicz, *op. cit.*, s. 78–79.

- podejmowanie działań w celu zwiększenia interoperacyjności, dyspozycyjności, efektywności, jak też zdolności do rozmieszczania sił, w szczególności poprzez nakreślenie wspólnych celów odnośnie użycia sił;
- uczestniczenie w rozwoju istotnych wspólnych bądź europejskich programach wyposażenia w obszarze Europejskiej Agencji Obrony;
- współpraca w celu zapewnienia niezbędnych środków, aby uzupełnić braki zidentyfikowane w ramach Mechanizmu Rozwoju Zdolności Obronnych; bez uszczerbku dla zobowiązań państw-członków NATO²⁵.

Brak definicji „operacji pokojowej” w Karcie Narodów Zjednoczonych, a tym samym wzrost ich liczby i zakresu narzucił konieczność klasyfikacji misji oraz zdefiniowania poszczególnych jej rodzajów. Zgodnie z terminologią NATO „operacje” to następujące typy działań:

1. Zapobieganie konfliktom, które odnosi się do wszystkich działań związanych z postanowieniami rozdziału VI Karty NZ. Zakres tego typu misji jest duży, obejmuje zarówno działalność dyplomatyczną, jak i prewencyjne rozmieszczenie sił na obszarze konfliktu (jako zapobieganie rozwojowi konfliktu zbrojnego poprzez element odstraszenia). W operacji zapobiegania konfliktom stosuje się m.in.: monitorowanie, ostrzeganie, inspekcje, czy konsultacje.
2. Tworzenie pokoju, poprzez działalność dyplomatyczną podejmowaną tuż po wybuchu konfliktu. Ma ono na celu przerwanie walk i doprowadzenie do zawarcia porozumienia. Czynności wykonywane w ramach tego typu operacji to misje dobrych usług, misje koncyliacyjne i mediacyjne, izolowanie dyplomatyczne oraz sankcje. Siły pokojowe mogą także wykonywać zadania związane z rozpoznawaniem i zapewnianiem pokoju i bezpieczeństwa oraz stosować wymuszanie sankcji.
3. Utrzymanie pokoju obejmuje łagodzenie, ograniczanie lub kończenie walki zbrojnej przez bezstronną interwencję strony trzeciej, którą prowadzi społeczność międzynarodowa. W tym celu wykorzystuje się zarówno siły zbrojne, jak i komponent cywilny jako uzupełnienie rozwiązywania konfliktów poprzez nacisk polityczny. Tego typu operacje prowadzi się tylko w przypadku zgody wszystkich zainteresowanych stron. Na potrzeby misji utrzymania pokoju wydziela się lekko uzbrojone siły, które mogą użyć broni tylko do samoobrony. Do ich zadań należy monitorowanie ograniczeń w uzbrojeniu, obserwacja oraz kontrola określonych stref.
4. Wymuszanie pokoju, które odnosi się do postanowień rozdziału VII Karty NZ. Wymaga ono użycia środków militarnych i może być stosowane w sytuacji zaistnienia konfliktów międzynarodowych, a także wewnątrzpaństwowych lub gdy instytucje państwowe przestały już funkcjonować. Siły zaangażowane w operacje wymuszania pokoju mogą stosować wymuszenia sankcji, wymuszenia przerwania ognia, rozdzielania, interwencje wojskowe oraz operacje przywracania porządku.
5. Budowanie pokoju, które obejmuje czynności podejmowane po zakończeniu konfliktu, w celu umocnienia rozwiązań pokojowych, aby nie dopuścić do od-

²⁵ *Ibidem*, s. 79–80.

nowienia się sporu. Głównym zadaniem sił biorących udział w tego typu operacji jest zapewnienie bezpieczeństwa misji oraz odbudowa ładu i porządku, głównie poprzez szkolenia sił zbrojnych, służb porządkowych oraz pracowników administracji państwowej.

6. Pomoc humanitarna, która może być również elementem operacji wspierania pokoju lub samodzielnym rodzajem operacji. W ostatnich latach jej zakres i charakter ciągle wzrasta. Przewiduje się, że w przyszłości misje te mogą wymagać zastosowania środków wymuszających lub użycia siły²⁶.

Proces budowania Unii Europejskiej, transformacja wewnętrzna NATO oraz wyzwania związane z przemianami w Europie Środkowej i Wschodniej sprzyjały poszukiwaniom środków oraz sposobów wzmocnienia międzynarodowej roli Unii Zachodnioeuropejskiej. Odpowiedź na nowe wyzwania została sformowana w „Deklaracji Petersberskiej” przyjętej na spotkaniu Rady Ministrów Unii Zachodnioeuropejskiej 19 czerwca 1992 roku, zawiera ona zapis upoważniający do stosowania środków zapobiegania konfliktom i opanowywania sytuacji kryzysowych, włączając w to działania podejmowane przez KBWE lub Radę Bezpieczeństwa ONZ. „Deklaracja Petersberska” została przyjęta kilka miesięcy po podpisaniu Traktatu o Unii Europejskiej (Maastricht, 7 lutego 1992 r.), a więc i ogłoszenia „wspólnej polityki i bezpieczeństwa”. Taka sytuacja automatycznie ustawiła Unię Zachodnioeuropejską jako autora „Deklaracji Petersberskiej” w pozycji „zbrojnego ramienia” Unii Europejskiej. W myśl „Deklaracji Petersberskiej”, jednostki wojskowe UZE, a obecnie UE oprócz wkładu do wspólnej obrony, mogą być wykorzystane do tzw. „misji petersberskich”, które obejmują cztery rodzaje działań:

- humanitarne;
- ratownicze;
- klasyczne misje pokojowe;
- bojowe przy opanowywaniu sytuacji kryzysowych, w tym przywracania pokoju.

Z powyższego przeglądu wynika, że mimo długiego okresu współdziałania sił zbrojnych różnych państw w operacjach pokojowych, nie istnieje jedna spójna terminologia określająca różne typy tych operacji. Terminologia stosowana przez różne państwa w dużej mierze zależy od ich roli i doświadczenia w uczestnictwie w operacjach pokojowych ONZ i innych organizacji.

Pojęciem, które jest częściowo związane z pojęciem operacji pokojowej jest misja wojskowa. Jest to pojęcie o charakterze politologicznym, które ewoluowało i niezwykle pozytywnie zyskało na popularności oraz utrwaliło się w świadomości społeczeństw głównie dzięki funkcjonowaniu Organizacji Narodów Zjednoczonych. Znaczenie pojęcia misje wojskowe jest współcześnie definiowane jako jednostki wojskowe kierowane na zaproszenie innego państwa lub na zlecenie organów międzynarodowych (np. Rady Bezpieczeństwa ONZ) do nadzorowania układów rozejmowych²⁷.

²⁶ B. Balcerowicz, *Sily Zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2012, s. 200–202.

²⁷ *Encyklopedia wojskowa*, Warszawa 2007, s. 626.

Według E. J. Osmańczyka, misje wojskowe to przedstawicielstwa wojskowe kierowane na zaproszenie drugiego państwa dla wypełnienia ściśle określonych celów: doradczych, pomocniczych lub na zlecenie organizacji międzynarodowych dla wypełnienia celów kontrolnych lub rozjemczych²⁸.

R. Bierzanek i J. Symonides tak zdefiniowali pojęcie misji wojskowej: określenie stosowane w prawie międzynarodowym i praktyce międzynarodowej wobec sił zbrojnych pełniących funkcje organu zewnętrznego państwa poza jego granicami. Przeważnie wiążą się one ze stanem okupacji, bądź wizytą kurtuazyjną. Misje wojskowe odgrywają szczególne znaczenie z punktu widzenia prawa morza, które przyznaje okrętom wojennym immunitet, wyłączenie spod lokalnej jurysdykcji, a na morzu otwartym przewiduje także możliwości kontroli obcych statków w imieniu społeczności międzynarodowej, w przypadku podejrzenia o piractwo lub praktykowanie niewolnictwa. Ponadto, wyróżnili oni następujące rodzaje misji wojskowych:

- 1) misje doraźne – wysyłane jednorazowo w ściśle określonym celu;
- 2) misje stałe – upowszechnione szczególnie po II wojnie światowej:
 - misje uprawnione do ogólnej reprezentacji państwa – funkcjonujące w zastępstwie przedstawicielstw dyplomatycznych;
 - misje o uprawnieniach ograniczonych – przeważnie do współpracy i reprezentacji w dziedzinie militarnej. Misje te organizowane są w oparciu o bilateralne umowy o pomocy i współpracy wojskowej. Do ich zadań zalicza się głównie pomoc i doradztwo przy organizowaniu struktur wojskowych i szkoleniu armii. Najczęściej personel kierowniczy misji korzysta z pełni przywilejów i immunitetów dyplomatycznych²⁹.

Misje wojskowe i policyjne zaliczamy do grupy jednych z częściej stosowanych narzędzi WPZiB Unii Europejskiej. Z tego względu główne normy i zasady ich prowadzenia będą związane właśnie z tą polityką Wspólnoty.

Problematyka WPZiB została uregulowana w Traktacie o Unii Europejskiej (z Maastricht) z 1992 roku, a samą politykę umiejscowiono w II filarze Unii Europejskiej. Jednak do końca lat 90. obejmowała ona jedynie działania dyplomatyczne i aspekty bezpieczeństwa, bez kwestii obronnych. Wszelkie decyzje Unii Europejskiej dotyczące działań o charakterze wojskowym powierzone były UZE. Dopiero po powołaniu EPBiO w 1999 roku, a następnie po podpisaniu Traktatu Nicejskiego z 2001 roku Wspólnota mogła samodzielnie prowadzić tzw. misje petersberskie³⁰. Są to operacje humanitarne, ratownicze, misje rozjemcze oraz zadania bojowe, które miały prowadzić do opanowania sytuacji kryzysowych. Były one

²⁸ E.J. Osmańczyk, *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1987, s. 323.

²⁹ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2008, s. 171–172.

³⁰ C. Szyjko, *Proces kształtowania Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE*, [w:] *Kształtowanie Bezpieczeństwa Europejskiego. Wybrane problemy instytucjonalno-prawne*, red. C. Szyjko, Wydawnictwo Uniwersytetu JK, Warszawa 2008, s. 17.

prowadzone przy użyciu środków cywilnych i wojskowych, początkowo przez UZE poza granicami jej państw członkowskich. Na mocy Traktatu Amsterdamskiego z 1997 roku Unia Europejska uzyskała prawo do uczestnictwa w realizacji zadań petersberskich. Po ustanowieniu EPBiO oraz powierzeniu przez UZE części operacyjnej Wspólnocie, Unia jako jedyna ma prawo prowadzenia misji³¹. Traktat Lizboński z 2007 roku określa misje petersberskie jako „misje (...) przy prowadzeniu których Unia może użyć środków cywilnych i wojskowych, obejmują one wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów. Wszystkie te misje mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach³²”.

Instrumenty realizowania celów WPZiB, (do których należą m.in. operacje pokojowe) wraz z wejściem w życie nowych traktatów ewoluowały. Ostatecznie Traktat Lizboński wprowadza następującą terminologię instrumentów:

- ogólne wytyczne,
- decyzje określające:
 - działania, które Unia powinna prowadzić,
 - stanowiska, które Unia powinna podjąć,
 - zasady wykonania powyższych decyzji;
- umacnianie systematycznej współpracy w prowadzeniu polityki państw członkowskich.

Ogólne wytyczne od momentu wejścia w życie Traktatu z Maastricht są określane przez Radę Europejską. Traktat z Lizbony powierzył Radzie Europejskiej prawo do określania strategicznych interesów Unii, określania celów oraz ogólnych wytycznych WPZiB łącznie z zagadnieniami mającymi wpływ na kwestie polityczno-obronne. Kolejny instrument – wspólne działania, po 1992 roku zaczęły obowiązywać wszystkie państwa członkowskie (wcześniej nie miały charakteru wiążącego). Następnie Traktat Amsterdamski, wprowadził zasadę „konstruktywnego wstrzymania się od głosu”, który dopuszcza możliwość wstrzymania się od głosu państwa w przypadku decyzji o wspólnym działaniu i jednocześnie zwalnia to państwo z obowiązku jego realizacji. Kompetencje uchwalania wspólnych działań powierzono Radzie Unii Europejskiej. Wspólne stanowiska, które są decyzjami Rady (podejmowanymi na zasadzie jednomyślności) w przeszłości nie miały charakteru wiążącego. Obecnie państwa członkowskie nie mają wprawdzie obowiązku uchwalenia wspólnego stanowiska, ale jeżeli dojdzie do jego przyjęcia – jest ono wiążące. Polityka zagraniczna krajów należących do Wspólnoty musi być spójna z uchwalonymi wspólnymi stanowiskami. Zasady wykonania stanowisk oraz decyzji, to „nowy instrument” WPZiB, który umożliwia Radzie dokładniej-

³¹ R. Zięba, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja europejska*, red. K. A. Wojtaszczyk, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2011, s. 227–230.

³² Art. 28b–28e Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską z 17.12.2007 r. (2007/C 306/01).

sze usystematyzowanie i określenie warunków i środków wykonania tych decyzji. Systematyczna współpraca, mimo iż została wymieniona w Traktacie Lizbońskim, nie ma jednak formalnego charakteru i jest postrzegana bardziej jako ogólna metoda, niż narzędzie WPZiB³³.

PODSTAWY INSTYTUCJONALNE ZWIĄZANE Z PROWADZENIEM OPERACJI ZAGRANICZNYCH

W kwestiach zwiększania zdolności prowadzenia misji zagranicznych – wojskowych czy cywilnych istotną rolę odgrywają wspomniane już dokumenty: Deklaracja Petersberska (1992 r.), która definiuje katalog misji oraz Traktat Amsterdamski (1997 r.), który „upoważnił” Wspólnotę do prowadzenia misji petersberskich oraz Traktat Nicejski (2003 r.), na mocy którego Unia Europejska uzyskała wyłączne prawo do prowadzenia tych misji. Jednocześnie rola UZE została ograniczona do wspólnej obrony i kontroli zbrojeń³⁴.

Decyzje, które dotyczą operacji podejmuje Rada Unii Europejskiej (Rada) w drodze jednomyślności. Traktat Amsterdamski wprowadził przytoczoną już zasadę konstruktywnego wstrzymania się od głosu, jednak nie zapadnie żadne postanowienie, jeżeli reprezentanci państw członkowskich wstrzymujących się od głosów zgromadzą 1/3 głosów ważonych. Rada określa także zakres, cel oraz ogólne warunki przeprowadzenia operacji zagranicznych³⁵. Na mocy Traktatu Nicejskiego ustanowiono Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, który sprawuje kierownictwo strategiczne oraz kontrolę polityczną nad militarnymi działaniami Wspólnoty. Co ważne dostarcza on ocen stanu sytuacji międzynarodowej, przyczyniając się tym samym do procesu decyzyjnego Rady Unii Europejskiej oraz czuwa nad realizacją podjętych decyzji. W określonych przypadkach Rada może upoważnić Komitet do rozstrzygania „w celu i na czas trwania operacji zarządzania kryzysami”. Komitet Wojskowy natomiast, złożony z szefów Sił Zbrojnych państw członkowskich zajmuje się doradztwem i rekomendacjami wojskowymi dla Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa³⁶. Za decyzje dotyczące WPZiB odpowiedzialny jest unijny Wysoki Przedstawiciel do spraw WPZiB, którego urząd ustanowiony został na mocy Traktatu Amsterdamskiego. Czuwa on w ścisłym porozumieniu z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa oraz pod kierunkiem Rady Unii Europejskiej nad koordynacją i współdziałaniem wojskowych i cywilnych kwestii operacji zagranicznych. Nadzór wojskowy nad przebiegiem operacji, identyfikacja sił wystawionych przez państwa członkowskie należy do funkcji Sztabu Wojskowego.

Misja zostaje powierzona tym państwom członkowskim, które wyrażają swoje uznanie w stosunku do konieczności przeprowadzenia operacji i które dysponują

³³ *Ibidem*.

³⁴ <http://www.psz.pl/tekst-5011/Marek-Musiol-Bezposrednie-zaangazowanie-UE-w-utrzymanie-pokoju-w-Europie> [dostęp: 18.12.2016].

³⁵ R. Zięba, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa...*, *op. cit.*, s. 237–239.

³⁶ J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 105.

siłami i zdolnościami, które są wymagane. Następnie kraje te wspólnie z Wysokim Przedstawicielem ustalają zasady zarządzania misją. Obowiązkiem państw uczestniczących w prowadzeniu operacji jest bieżące informowanie Rady o jej przebiegu oraz o jakichkolwiek przeszkodach, które wymagają wprowadzenia zmian w warunkach i funkcjonowaniu misji. Siły i środki, które są niezbędne do realizacji zadań, zapewniają państwa członkowskie Wspólnoty³⁷.

Organizacja oraz prowadzenie operacji wojskowych i cywilnych Unii Europejskiej nie byłoby możliwe bez instytucji, agencji oraz narzędzi które funkcjonują w ramach WPZiB. Poza wspomnianym już wcześniej Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa, Komitetem oraz Sztabem Wojskowym należy wymienić jeszcze inne instrumenty, które mają istotny wkład w kwestię misji zagranicznych. Są to :

- Cywilne Zdolności Planowania i Prowadzenia Operacji, odpowiedzialne za planowanie, prowadzenie oraz ocenę cywilnych operacji zarządzania kryzysowego;
- Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego, który formułuje zalecenia i wypracowuje analizy dotyczące cywilnych aspektów zarządzania kryzysowego;
- Europejskie Siły Żandarmerii, które są jednymi z wiodących podczas prowadzenia misji stabilizacyjnych;
- Europejska Agencja Obrony, która zajmuje się promowaniem rozwoju przemysłu obronnego Wspólnoty, wyposażaniem w odpowiednią broń sił szybkiego reagowania Unii oraz koordynacją i kontrolą zamówień na uzbrojenie i sprzęt, dokonywanych przez państwa członkowskie;
- Centrum Satelitarne Unii Europejskiej, zajmujące się analizą obrazów satelitarnych i na ich podstawie dostarczaniem informacji poszczególnym organom³⁸;
- Europejski Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem, który prowadzi badania nad środowiskiem bezpieczeństwa Wspólnoty oraz określa główne kierunki rozwoju WPBiO³⁹;
- Europejskie Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony, które składa się z instytucji akademickich i zajmuje się szerzeniem wiedzy dotyczącej polityki bezpieczeństwa Unii;
- Cel Operacyjny 2010 (Headline Goal 2010), utworzony w 2004 r., dotyczący planów utworzenia Grup Bojowych oraz posiadania środków transportu strategicznego, które przyczyniłyby się do poprawy zdolności działania wspólnych sił zapewnienia kompatybilności sprzętu i łączności oraz ulepszania ujednoliconych kryteriów szkolenia i przygotowania się do wspólnych operacji zagranicznych⁴⁰;

³⁷ Art. 42–44 Traktatu o Unii Europejskiej z 9.05.2008 r. (Dz.Urz. UE C115 z 9.05.2008 r.).

³⁸ A. Antczak, *Unia Europejska – Bezpieczeństwo – Strategia – Interesy*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2011, s. 70.

³⁹ A. Ciupiński, *Realizacja wojskowego celu operacyjnego Unii Europejskiej*, [w:] *Kształtowanie Bezpieczeństwa Europejskiego. Wybrane problemy...*, op. cit., s. 151.

⁴⁰ A. Antczak..., op. cit., 71.

- Europejskie Grupy Bojowe (w czerwcu 2004 r. Rada Europejska zatwierdziła projekt „EU Battlegroup”), które zastąpiły ideę Europejskich Sił Szybkiego Reagowania⁴¹, to szybko przemieszczające się związki bojowe, które są zdolne do przeprowadzenia samodzielnych operacji o ograniczonym zasięgu lub funkcjonowania w fazie wstępnej w ramach większej operacji. Każda Grupa powinna składać się z 1500–2000 żołnierzy oraz może być Grupą o charakterze narodowym (tworzone przez kraje najbogatsze tj. Wielka Brytania, Francja, Hiszpania, Włochy) lub wielonarodowym (jeden kraj jest wyznaczany jako odpowiedzialny dla Unii)⁴².

ZAGROŻENIA I WYZWANIA STOJĄCE PRZED PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI UNII EUROPEJSKIEJ

Nierozzerwalnie ze zjawiskiem bezpieczeństwa powiązane są zagrożenia, które określić należy jako prawdopodobieństwo pojawienia się stanu niebezpiecznego dla otoczenia. Natomiast zagrożenia bezpieczeństwa krajów w środowisku międzynarodowym to splot wydarzeń wewnętrznych lub zdarzeń w stosunkach międzynarodowych, w których ze znacznym prawdopodobieństwem mogą zostać ograniczone bądź utracone warunki dla niezakłóconego bytu i rozwoju państwa oraz suwerenność w wyniku zastosowania przemocy militarnej, politycznej, ekonomicznej, itd.⁴³ Warto dodać, że wykorzystanie sił zbrojnych jest często instrumentem osiągania celów i zamierzeń polityki państwa, na co wskazują słowa Carla von Clausewitza „...Wojna jest dalszym ciągiem stosunków politycznych, przeprowadzaniem ich innymi środkami...⁴⁴”.

Obecnie pojęcie zagrożenia często mylone jest z terminem wyzwania, a pojęcia te są wielokrotnie mylnie utożsamiane. Wyzwania w odróżnieniu od zagrożeń są to nowe sytuacje lub na nowo „odkrywane”, które nie oznaczają ryzyka konfliktu zbrojnego, natomiast stanowią przesłankę pojawienia się go.

W korzystnych warunkach mogą one przekształcić się w szansę, tymczasem w warunkach niekorzystnych mogą stać się zagrożeniem lub wygenerować zagrożenie dla bezpieczeństwa⁴⁵.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 roku to najważniejszy dokument państw Wspólnoty, w którym w jasny i uporządkowany sposób wymieniono oraz scharakteryzowano globalne wyzwania oraz pochodzące ze środowiska międzynarodowego zagrożenia. Najistotniejszy problem według Strategii, to kwestia

⁴¹ Projekt taki zawarto w Europejskim Celu Operacyjnym 1999–2003, który został zmodyfikowany w ramach tzw. Głównego Celu 2010.

⁴² <http://www.warschau.diplo.de/Vertretung/warschau/pl/03/Militaer/Battle-Group.html> [dostęp: 20.11.2016].

⁴³ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. W. Łepkowski, Wydział Strategiczno-Obronny, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa, 2002, s. 159.

⁴⁴ C. Clausewitz, *O wojnie*, Wydawnictwo Mireki, Warszawa 2007, s. 28.

⁴⁵ W. Białogórski, *Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa XXI wieku*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Cła i Logistyki, Warszawa 2010, s. 28.

wzrostu otwartości granic, która wymaga korelacji wewnętrznych i zewnętrznych aspektów bezpieczeństwa. Kolejne wyzwanie w warunkach globalizacji to choroby i ubóstwo, które stają się źródłem poważnych zagrożeń dla światowego ładu i porządku. W obliczu zmian klimatu i globalnego ocieplenia przewidziano również problem konkurowania o zasoby naturalne oraz zależności energetycznej, które w przyszłości mogą zostać przyczyną poważnych konfliktów zbrojnych⁴⁶.

W Strategii można znaleźć potwierdzenie, iż współcześnie istnieje małe prawdopodobieństwo ataku na większą skalę na państwo należące do Wspólnoty, mimo to pojawiają się nowe zagrożenia – bardziej różnorodne i mniej przewidywalne, które mogą dotknąć Europę.

Jako pierwsze wymieniono terroryzm, który może być niebezpieczny nie tylko dla życia, ale także dla otwartości i tolerancji w społeczeństwach⁴⁷. Według Departamentu Obrony USA jest to „bezprawne użycie – lub groźba użycia – siły czy przemocy wobec osób, mienia, by wymuszać lub zastraszać rządy czy społeczeństwa, często dla osiągnięcia celów politycznych, religijnych czy ideologicznych⁴⁸”. Terroryzm jest jednym z najpoważniejszych zagrożeń współczesnego świata, bowiem organizacje terrorystyczne zdobywają coraz to lepsze wyposażenie i sprzęt oraz są silnie powiązane sieciami elektronicznymi. Co istotne, państwa europejskie są zarówno celem ataków, jak i bazą do ich przygotowania (bazy logistyczne Al Kaidy wykryto m.in.: we Włoszech, Belgii, Niemczech i Hiszpanii). Jednocześnie Strategia zaleca współpracę państw europejskich w zakresie zwalczania i przeciwdziałania temu zjawisku⁴⁹.

Za największe zagrożenie dla bezpieczeństwa Wspólnoty uznano broń masowego rażenia. Znajdujemy się obecnie w okresie, w którym istnieją realne możliwości wyścigu zbrojeń, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie, mimo iż reżimy traktatów międzynarodowych formalnie ograniczają rozprzestrzenianie broni masowego rażenia oraz proces jej dostarczania. Niepokojąca dla stabilności europejskiej jest również technologia raketowa wraz z kwestią jej rozwoju i rozprowadzania. W Strategii jako szczególnie istotne zagrożenie, które miałoby katastrofalne skutki dla całej ludzkości wyznaczono problem pozyskania broni masowego rażenia przez ugrupowania terrorystyczne, a następnie wykorzystania jej do przeprowadzenia ataku⁵⁰.

Następnym źródłem niepokoju w Europie i na świecie są konflikty regionalne. Ich większą część na naszym kontynencie stanowią spory o podłożu etnicznym. Konflikty takie są zagrożeniem dla ludności zamieszkującej obszary niestabilizo-

⁴⁶ R. Zięba, *Koncepcja bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie...*, *op. cit.*, s. 161–162.

⁴⁷ *Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, Bruksela, 12 grudnia 2003 r., s. 3.

⁴⁸ T. Jemioło, *Podstawowe pojęcie międzynarodowego terroryzmu*, [w:] *Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. T. Jemioło, K. Malaka, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 172.

⁴⁹ *Bezpieczna Europa...*, *op. cit.*, s. 3–4.

⁵⁰ *Ibidem*.

wane, ale także dla ładu i porządku na świecie. Są one najczęściej skutkiem utraty życia wielu osób, naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka oraz zniszczenia infrastruktury. Społeczność międzynarodowa musi liczyć się z pojawieniem się ekstremizmu, terroryzmu i przestępczości zorganizowanej⁵¹. Obecnie najpoważniejszym wyzwaniem dla Unii Europejskiej są konflikty na Bałkanach, na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw i na Bliskim Wschodzie. Kilkuletnia działalność międzynarodowa na tych terytoriach, nie poskutkowała ich rozwiązaniem, a jedynie tymczasowym wyciszeniem⁵².

Niewydolność państwa to kolejne zagrożenie, które stoi przed EPBiO. Jej skutkiem są najczęściej konflikty wewnętrzne, słabe instytucje, nadużycia władzy oraz korupcja. W Afganistanie, Somalii i Libii poskutkowała ona zapaścią instytucji państwowych. Strategia wskazuje na jej realne powiązania z terroryzmem czy przestępczością zorganizowaną. Przestrzega ona przed zjawiskiem niewydolności państwa, które może stać się źródłem niestabilności w regionie, jak i na całym kontynencie⁵³.

Ostatnią przeszkodą, z którą zmagają się instytucje odpowiedzialne za ład i bezpieczeństwo jest przestępczość zorganizowana. Szczególnie istotny jest jej wymiar zewnętrzny, do którego zaliczyć można: przemyt nielegalnych migrantów, nielegalny handel ludźmi, bronią, narkotykami, a także przemyt. Przestępczość zorganizowana cechuje się określonymi podobieństwami z przestępstwami o charakterze terrorystycznym, a współcześnie można doszukać się wielu powiązań tych zjawisk. Najczęściej spotykanym wymiarem współpracy tych grup, która ma być następstwem osiągnięcia wspólnych celów jest aspekt pozyskiwania środków na finansowanie działalności terrorystycznej. Obecnie coraz większy dostęp do technologii teleinformatycznych otwiera przed ugrupowaniami przestępczymi większe możliwości rozwoju⁵⁴.

Zaktualizowana Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2009 r. dodaje nowe pojęcie, które stało się w ostatnich latach jednym z istotniejszych wymiarów bezpieczeństwa na świecie – cyberbezpieczeństwo. Na problem przestępczości internetowej wskazuje Strategia Unii Europejskiej na rzecz bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego, którą przyjęto w 2006 roku. Tzw. cyberprzestępczość, poprzez ataki na prywatne czy publiczne systemy informatyczne stała się nowym rodzajem broni ekonomicznej, politycznej, czy nawet wojskowej. Strategia zaleca państwom członkowskim współpracę w zakresie przeciwdziałania i zwalczania tego zjawiska, jak i podnoszenia świadomości społeczeństwa o wadze skutków, jakie spowodować może przestępczość w sieci⁵⁵.

W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa wspomniano jeszcze o dwóch nowych zagrożeniach, związanych z bezpieczeństwem energetycznym i zmianami

⁵¹ A. Antczak, *op. cit.*, s. 73.

⁵² *Ibidem*, s. 99.

⁵³ *Bezpieczna Europa...*, *op. cit.*, s. 4.

⁵⁴ W. Dietl, *Terroryzm*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 28.

⁵⁵ *Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, Luksemburg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2009, s. 13.

klimatu. Rosną obawy co do rosnącego poziomu uzależnienia Europy od dostaw surowców, także od krajów, które zmagają się z różnego rodzaju konfliktami. Wzrost bezpieczeństwa w dziedzinie energetyki nastąpić może poprzez m.in. : zunifikowany rynek energii o większej łączności wewnętrznej, większa dywersyfikacja paliw, miejsc dostaw oraz tras dystrybucji, a także propagowanie odnawialnych źródeł energii i technologie niskoemisyjne. Wracając do aspektu zmian klimatycznych, w 2008 roku Wysoki Przedstawiciel wraz z Komisją Europejską przedstawili sprawozdanie, w którym określili je jako „czynnik zwielokrotniający zagrożenia”⁵⁶. Konkurencja o zasoby, klęski żywiołowe oraz degradacja środowiska naturalnego mogą stać się przyczyną konfliktów o trasy handlowe czy strefy morskie, a w obliczu wzrostu liczby ludności i ubóstwa powodować będą problemy humanitarne, polityczne, a w konsekwencji militarne⁵⁷.

PERSPEKTYWY ROZWOJU BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO

Obecnie w skład Unii Europejskiej wchodzi 28 państw, a jej rozszerzenie to nadal warta podkreślenia siła napędowa dla procesu reform, pokoju oraz stabilności. Wspólnota, a szczególnie przedstawiciele Parlamentu Europejskiego wspólnie uznają uprzednie rozszerzenia za korzystne nie tylko dla państw członkowskich, ale także dla Unii⁵⁸. Zgoda na akcesję Turcji czy Chorwacji udowodni, że hasło „jedność w różnorodności”, ma swoje potwierdzenie w rzeczywistości europejskiej. Dzięki takim decyzjom, Wspólnota będzie miała wpływ na budowę stabilnej i bezpiecznej Europy – szanującej prawa człowieka, tolerancyjnej, pozbawionej barier i akceptującej różnorodność kulturową. Proces rozszerzania struktury jest tym samym szansą na rozwój gospodarczy, ale także społeczny i kulturowy⁵⁹.

W 2004 roku powstała Europejska Polityka Sąsiedztwa, która wspierać ma kraje leżące w bliskim sąsiedztwie Wspólnoty. Uczestniczy w niej szereg różniących się między sobą państw – kraje śródziemnomorskie i bliskowschodnie, państwa południowego Kaukazu oraz Ukraina i Mołdawia. Polityka ta ma w założeniu przeciwdziałać powstawaniu barier i podziałów na nowych granicach Unii, a także nie dopuścić do izolacji państw sąsiednich. W ramach polityki sąsiedztwa, Wspólnota gwarantuje państwom uczestniczącym integrację gospodarczą, w ramach której przewiduje się utworzenie m.in. strefy wolnego handlu i pogłębione stosunki polityczne. Powyższa polityka jest jednocześnie szansą na poprawę poziomu bezpieczeństwa na kontynencie. Kraje ościenne, często źle zarządzane, z wysokim poziomem bezrobocia, zmagające się z różnego rodzaju konfliktami

⁵⁶ *Ibidem*, s. 14.

⁵⁷ Z. Ślusarczyk, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej w warunkach globalnego rynku ropy i gazu*, [w:] *Kształtowanie Bezpieczeństwa Europejskiego. Wybrane problemy...*, *op. cit.*, s. 51.

⁵⁸ <http://www.uniaeuropa.org/5-oficjalni-kandydaci-do-unii-europejskiej> [dostęp: 12.11.2016].

⁵⁹ http://www.wsz-pou.edu.pl/biuletyn/?p=&strona=biul_stud39&nr=39 [dostęp: 12.11.2016].

stanowiły źródło zagrożenia także dla Wspólnoty. Z drugiej strony, pomoc państwom sąsiadującym, nie tylko ma na celu ustabilizowanie sytuacji wewnętrznej i tym samym „uspokojenie” nastrojów państw członkowskich, ale także pozyskanie nowych partnerów, z którymi perspektywa pojawienia się potencjalnego sporu znacznie się zmniejsza. Mimo, iż unijna propozycja dołączenia do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa skierowana jest do Białorusi, Libii i Syrii, kraje te nie wykazują inicjatywy porozumienia z Unią. Okres najbliższych kilku lat będzie sprawdzianem współpracy w ramach polityki sąsiedztwa i wskaże perspektywy jej dalszego rozwoju oraz procesu rozszerzania jej wpływu na inne kraje⁶⁰.

Pojawianie się nowych wyzwań wymaga wzmocnienia spójności struktury w zakresie koordynacji instytucjonalnej i procesu podejmowania decyzji. Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2009 roku wskazuje na odpowiednio wczesne zapobieganie i reagowanie na zagrożenia jako priorytet w aspekcie zapewniania bezpieczeństwa na świecie. Każda sytuacja, która niesie za sobą niebezpieczeństwo jego przeobrażenia się w kryzys, wymaga od państw członkowskich wspólnego wykorzystania posiadanych instrumentów, a także współpracy politycznej, humanitarnej, gospodarczej, itp., w zakresie zarządzania kryzysowego, w tym również zarządzania kryzysami wojskowymi i cywilnymi. W obliczu działalności Wspólnoty w krajach objętymi kryzysami, uczestnictwa w różnego rodzaju misjach, Unia powinna zwiększać swoje zdolności prowadzenia dialogu i mediacji.

W ramach EPBiO Unia musi jeszcze włożyć dużo starań, aby znaleźć się w posiadaniu odpowiednich struktur dowodzenia i sztabów. Co więcej proces planowania, aż do realizacji koncepcji operacji zagranicznych powinien opierać się na łączeniu wiedzy wojskowej i cywilnej. Strategia wskazuje także na konieczność udoskonalenia systemu szkoleń żołnierzy i służb uczestniczących w misjach. W zakresie operacji wojskowych zaleca się prowadzenie prac, których celem będzie zwiększanie zdolności takich jak m.in. transport lotniczy w nagłych wypadkach, obserwacja morza i potencjał dotyczący przestrzeni kosmicznej. Będzie to możliwe poprzez rozwój i wzrost konkurencyjności przemysłu obronnego w Europie, jak również przeznaczania większej ilości środków finansowych na badania i rozwój w dziedzinie wojskowości. Natomiast misje cywilne powinny być obsadzone wyszkolonym personelem z odpowiednią wiedzą i umiejętnościami i jak najdłużej utrzymywane na terenie nieustabilizowanym. W zakresie współpracy państwa członkowskie są zobowiązane do opracowania krajowych strategii udostępniania ekspertów i mają uzupełniać je odpowiednio przygotowanym personelem wsparcia misji⁶¹.

PODSUMOWANIE

Kształt obecnej WPZiB jest rezultatem dłuioletniego procesu jej budowy przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Jej celem jest zapewnianie pokoju i bez-

⁶⁰ P. Świeżak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Bilans funkcjonowania na przykładzie Ukrainy*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 3–4, s. 117–119.

⁶¹ *Europejska Strategia Bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 21–23.

pieczeństwa międzynarodowego, promowanie i umacnianie praworządności, demokracji, jak również poszanowania praw człowieka i jego wolności. Operacje wojskowe i policyjne są jednym z instrumentów polityki, które poczynając od przeprowadzenia pierwszej misji wojskowej w 2003 roku, poprzez każdą następną, stają się coraz efektywniejszym narzędziem procesu utrzymania ładu i porządku na świecie.

Żołnierze i funkcjonariusze europejscy biorą udział w różnego rodzaju operacjach – budowania, utrzymywania, wymuszania pokoju, pomocy humanitarnej i innych, które wiążą się z różnymi zadaniami i uprawnieniami. Prowadzenie misji zagranicznych przez Unię Europejską ma swoje źródło w tzw. misjach petersburskich UZE, do których wyłącznego prowadzenia upoważnił Wspólnotę Traktat Niemiecki z 2001 r.

Podjęcie decyzji o organizacji, przebiegu, wyposażeniu i składzie operacji, to skomplikowany proces, w który zaangażowanych jest wiele organów, instytucji

Wspólnoty. Także pozostałe agendy, komitety i inne podmioty działające w ramach WPZiB są zaangażowane przebieg i zorganizowanie misji.

Polityka bezpieczeństwa Unii Europejskiej, która obejmuje m.in. kwestię operacji zagranicznych, współcześnie, czyli w dobie globalizacji i szybkich przemian gospodarczych, politycznych i innych narażona jest na szereg zagrożeń. Państwa członkowskie muszą dokładnie analizować sytuację międzynarodową pod kątem wyzwań, aby poprzez swoją działalność przeobrażać je w szanse na utrzymanie pokoju na świecie.

Mimo, iż Unia Europejska w ostatnich kilkunastu latach podjęła szereg pozytywnych decyzji i zmian w dziedzinie polityki bezpieczeństwa na starym kontynencie nie należy spocząć na laurach. Wiele korzystnych zmian wprowadzonych na przestrzeni ostatnich lat w obecnym zmieniającym się świecie wymaga ciągłej kontroli i aktualizacji. Należy podejmować konsekwentnie, wciąż nowe i innowacyjne rozwiązania w dziedzinie bezpieczeństwa, aby Europa, tak ja sobie zakładała, mogła samodzielnie zwalczać pojawiające się konflikty i kryzysy nie tylko na kontynencie europejskim, ale i poza jego granicami.

BOGUMIŁ STĘPLEWSKI

ADMINISTRACJA WOJSKOWA W SYSTEMIE PROGRAMOWANIA GOSPODARCZO-OBRONNEGO PAŃSTWA

Military administration in the state economic and defence programming system

Abstract

Present equipment and maintenance costs are forcing the Armed Forces of any state to the rationalisation of expenditure by introducing the principles of finance of its homeland and external security. Since the moment of Polish accession to NATO, functioning of our defence system has been reformed, and the rules of its financing are based on economic and defence programming system, which are mandatory requirements in the Treaty. The solutions of Polish economic and defence programming system called PPB (Planning, Programming, Budgeting) is implemented with positive results and brings tangible results in state defence expenses as well as creates opportunities for full control costs while attaining their armament programs over the years.

Key words: economic and defence programming, planning, programming, budgeting, planning methods.

WPROWADZENIE

Obecnie wykorzystywane w naszym kraju procedury związane z zakresem programowania i planowania na potrzeby obronności są oparte na wzorach zachodnich, których pierwociny zostały wypracowane już w latach 20. i 30. XX w. na podstawie doświadczeń brytyjskich i amerykańskich.

Rządy tych państw (i ich armie) na bazie doświadczeń I wojny światowej poszukiwały metod racjonalizacji wydatków obronnych, tj. znalezienia rozwiązań pozwalających powiązać wzrost wydatków z wzrostem gotowości bojowej swoich armii oraz ich mobilności i zdolności do działania na różnych teatrach wojny¹.

Pamiętajmy, że państwa z tego okresu – to imperium kolonialne (Wielka Brytania) i nowe mocarstwo wchodzące w fazę rozwoju swojej potęgi o zasięgu globalnym (USA).

¹ Zob. A. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice*, IMF, Washington 1989, s. 320 i n.

Za twórcę nowoczesnych zasad planowania i programowania obronnego uznaje się prywatną Korporację RAND – utworzoną w 1948 roku w USA dla potrzeb wzmocnienia potencjału naukowego w obszarze obronności. Już od zarania jej powstania w korporacji pracowało ok. 800 wysokiej klasy naukowców (m.in. było tam kilku noblistów z zakresu teorii decyzji, gier i oprogramowań). Korporacja od początku swojego istnienia była silnie związana z rządowymi agendami odpowiedzialnymi za obronę².

W późniejszym okresie organizacja pracowała także dla innych organizacji rządowych i komercyjnych. Obecnie RAND zatrudnia około 1600 pracowników w sześciu siedzibach – trzech w USA: Santa Monica w Kalifornii, Arlington w Wirginii i Pittsburghu (Pensylwania), oraz trzech w Europie: Lejdzie w Holandii, Berlinie i brytyjskim Cambridge. Zdaniem niektórych autorów nazwa RAND jest skrótem nazwy od terminu „Research and Development” (badania i rozwój).

Korporacja RAND jest znana z dużego wkładu w naukę, zwłaszcza w metody ilościowe, na polu m.in. badań operacyjnych, rozwoju badań nad sztuczną inteligencją czy internetu.

Obecnie RAND w ramach poszerzenia zakresu swoich zadań prowadzi badania na tak różnych polach jak obronność i terroryzm, stosunki międzynarodowe, edukacja czy zdrowie publiczne.

Powszechnie znanym i stosowanym dorobkiem RAND w zakresie racjonalizacji ekonomiczno-obronnej problematyki jest opracowana i wprowadzona w 1961 analiza systemowa PPBS (*Planning, Programimng, Budgetind System*), który to system miał dać decydentom politycznym i militarnym informacje dotyczące poziomu finansowego i nakładu pracy rzeczowej niezbędnej do osiągnięcia założonego celu badawczego, niezbędnej wielkości produkcji np. w obszarze systemu uzbrojenia, efektywizacji wydawania środków na zadania obronne, itp.³

W Polsce do czasu wejścia naszego kraju do struktur NATO nie było unormowanych metodycznie, proceduralnie i organizacyjnie procesów opracowywania ważnych przedsięwzięć gospodarczych ukierunkowanych na realizację zadań obronnych (choćby na wzór amerykańskiego PPBS).

Nie oznacza to jednak, że w Polsce nie było szeroko rozumianego planowania i programowania. Był to wysiłek rozproszony, niespójny organizacyjnie i metodycznie pomiędzy różne instytucje. Elementy programowania były zamieszczone w różnego rodzaju dokumentach o różnej wadze i randze prawnej, takimi, jak: ustawy, rozporządzenia, uchwały, założenia, koncepcje, raporty⁴.

² RAND Corporation – amerykański *think tank* i organizacja badawcza non-profit, pierwotnie sformowana dla potrzeb Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych. Założona 14 maja 1948 roku w Santa Monica w Kalifornii na bazie rozpoczętego w końcu 1945 roku wojskowego Projektu RAND (np. pierwszy raport z prac RAND-u ukazał się już w maju 1949 roku); <http://www.rand.org/about/history.html>.

³ Zob. R. Skarżyński, *Polityka budżetowa w krajach kapitalistycznych*, Wyd. IF, Warszawa 1987, s. 45 i n.

⁴ M. Sułek, *Programowanie gospodarczo-obronne*, Wyd. Bellona, Warszawa 2008, s. 229.

Jedną część tych dokumentów miała charakter wdrożeniowy, inna koncepcyjny, jeszcze inna intencjonalny. Zadania związane z planowaniem obronnym jako główny ośrodek planistyczny realizował Centralny Urząd Planowania (CUP – Departament Obrony) – rozwiązany w 1997 roku, a zadania te przejął Minister Gospodarki (Departament Wojskowy).

W roku 2003 powstaje niezależne centrum eksperckie pn. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS), które w swoim zakresie działania miało zadania związane min. z planowaniem strategicznym, a które zlikwidowano w 2006 r.⁵

W zakresie uporządkowania problematyki programowania gospodarczo-obronnego sytuacja zmieniła się diametralnie po wstąpieniu Polski do NATO.

W ramach wymagań jakie obowiązują w NATO – Siły Zbrojne RP musiały zaadaptować obowiązujące w bloku rozwiązania i zacząć funkcjonować w oparciu o wieloletnie planowanie i programowanie gospodarczo-obronne na poziomie państwa i wojska.

ZDEFINIOWANIE POJĘCIA „PROGRAMOWANIE GOSPODARCZO- OBRONNE”

- a) Wg *Słownika wyrazów obcych* (wyd. PWN z 1977) termin „program” to:
1. zestaw, plan zamierzonych czynności, prac,
 2. wykład pewnych założeń i wytycznych do działania mającego te założenia⁶.
- b) Wg *Słownika wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych* W. Kopalińskiego – termin „program” jest rozumiany jako: „plan, rozkład, kalendarz, projekt (działań, prac, zadań, celów, itp.)”⁷.
- c) Słowo „programowanie” – w ujęciu ekonomicznym będziemy rozumieć jako:
- ciąg czynności związanych z osiągnięciem celów o charakterze gospodarczym,
 - wiedzę o programowaniu (jest to metodologia sporządzania różnego typu planów i symulacji związanych z opracowaniem zagadnień ekonomicznych/gospodarczych)⁸.

W kontekście zagadnień obronnych przez „programowanie gospodarczo-obronne” będziemy rozumieć zespół przedsięwzięć zmierzających do przekształ-

⁵ W ujęciu historycznym: Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS) – jako państwowa jednostka organizacyjna funkcjonowała w Polsce w latach 1997–2006 przechodząc różne reorganizacje. Była to struktura zapewniająca obsługę Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w sprawach programowania strategicznego, prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego oraz zagospodarowania przestrzennego kraju. Zob. a) Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 495; b) Dz.U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800; c) Dz.U. z 2006 r. Nr 45, poz. 319.

⁶ *Słownik wyrazów obcych*, Wyd. PWN, Warszawa 1977, s. 603.

⁷ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wyd. Bellona, Warszawa 2007.

⁸ M. Sułek, *Programowanie...*, op. cit., s. 81–82.

cenia określonego systemu (podsystemu) obrony w system docelowy za pomocą ustalonych specyficznych procedur (procedury) zwanej programowaniem”⁹.

Programowanie gospodarczo-obronne aktualnie jest definiowane jako opracowanie wariantowanych modeli (dróg) rozwoju systemu obronnego państwa, jego potrzeb i przewidywanych możliwości prognozowanych w odniesieniu do prognozowanych sytuacji i poziomu rozwoju gospodarczego tegoż państwa, jako:

- programowanie horyzontalne (10–15 lat);
- programowanie średnioterminowe (3–4 letnie);
- programowanie / planowanie wykonawcze (roczne, bieżące).

Teoretyczną podstawą programowania gospodarczo-obronnego jest ekonomika bezpieczeństwa (obrony), która zajmuje się problemami związanymi z ustalaniem prawidłowości rządzącymi ekonomiczną stroną obronności państwa (koalicji).

Polityka gospodarczo-obronna państwa stanowi część ogólnej polityki gospodarczej państwa bazującej na ogólnych możliwościach gospodarczych państwa.

Programowanie gospodarczo-obronne (jako narzędzie polityki gospodarczo-obronnej) będzie za pomocą specyficznych analiz, procedur dostarczać udokumentowanych podstaw do podejmowania decyzji gospodarczo-obronnych państwa¹⁰.

Zakres podejmowanych analiz i badań w ramach programowania gospodarczo-obronnego będzie dotyczyć konkretyzacji podejmowanych działań w mikro i mikroskali gospodarki obronnej państwa z podziałem na obszary:

- 1) zaplecze gospodarcze – działy i gałęzie, branże przemysłu obronnego;
- 2) siły zbrojne – rodzaje sił zbrojnych, wojsk i służb, jednostek gospodarczych¹¹.

Programowanie gospodarczo-obronne jest ogniwem łączącym sferę polityki i szeroko rozumianego planowania w państwie – szczególnie w sferze jego bezpieczeństwa (obrony).

Opierając się na poglądach M. Sułki – programowanie gospodarczo-obronne jest pierwszym stopniem konkretyzacji polityki gospodarczo-obronnej państwa polegającej na opracowaniu rozwiniętych koncepcji przygotowanie sposobów dostosowania systemu gospodarczego do realizacji funkcji obronnych w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Podejmowane działania planistyczne (programowania) dzieli się na dwie sfery:

- a) zabezpieczenie potrzeb obronnych w sytuacji bieżącego funkcjonowania gospodarki (stan pokoju),

⁹ L. Smoła, *Programowanie systemów obronnych*, „Materiały i Studia WAP” 1976, nr 56, s. 10–11.

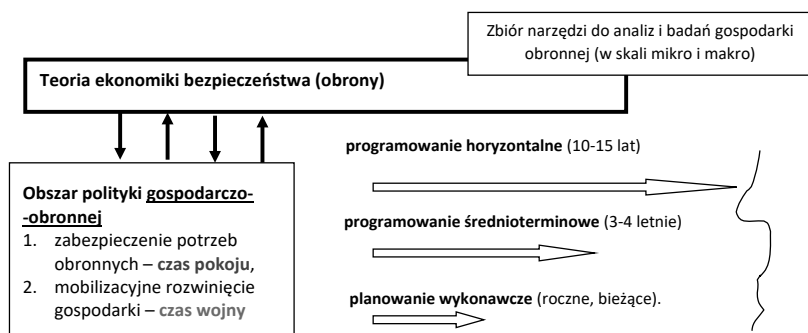
¹⁰ Jako podstawę tego myślenia można odnieść od strony prawnej do Decyzji nr 298/MON Ministra Obrony narodowej z dnia 5 listopada 2002 r. „w sprawie planowania, monitorowania i rozliczania działalności bieżącej w ministerstwie obrony narodowej”. Zob. <http://www.infor.pl/akt-prawny>.

¹¹ Zob. W. Stankiewicz, *Planowanie obronne. Studium podstaw teoretycznych*, Wyd. MON, Warszawa 1977, s. 125–131.

b) rozwinięcie mobilizacyjne gospodarki w sytuacji zagrożenia (kryzys, stan wojny).

Powyższy opis zakresu czasowego i obszarów programowania gospodarczo-obronnego obrazuje rysunek nr 1 pozwalający nam zrozumieć wykorzystanie zaplecza teoretycznego jakim musi się ono posługiwać.

Rys. 1. Zakres czasowy analiz w obszarze programowania gospodarczo-obronnego



Źródło: opracowanie własne.

PRZEDMIOT PROGRAMOWANIA GOSPODARCZO-OBRONNEGO

Programowanie gospodarczo-obronne zajmuje się analizą i badaniem n.w. procesów, jakie zachodzą w gospodarce obronnej państwa¹²:

- produkcją i dystrybucją dóbr i usług o przeznaczeniu obronnym (dotyczy to przede wszystkim przemysłu obronnego);
- zasilaniem wszystkich ogniw (jednostki administracji i produkcyjne) związanych z obronnością w surowce, materiały, półprodukty i siłę roboczą;
- efektywnością finansowania przedsięwzięć gospodarczo-obronnych (prac badawczo-rozwojowych, wdrożeniowych, inwestycji i eksploatacji techniki wojskowej);
- uzasadnianiem i gromadzeniem rezerw, określenie ich niezbędnej wielkości, struktury rzeczowej, funkcjonalnej i przestrzennej oraz okoliczności i sposobów ich uruchamiania;
- przepływami informacyjnymi związanymi z sprawozdawczością, analizami, kontrolami, zarządzaniem wiedzą i rozdysponowaniem decyzjami gospodarczo-obronnymi;
- budową programów badawczych obejmujących zagadnienia ekonomiczno-obronne, techniczne i technologiczne z obszaru bezpieczeństwa (obrony);
- optymalizacją przemieszczania gotowych produktów i usług obronnych do odbiorców krajowych i zagranicznych.

¹² Na podst. M. Sułek, *Programowanie...*, op. cit., s. 198–199.

Przedmioty planowania wg wykazu ww. procesów (obszarów) dowodzą, że programowanie gospodarczo-obronne zajmuje się problematyką mającą w dużej części charakter: materialny, skonkretyzowanych obszarów, wymierny w postaci wielkości ponoszonych nakładów finansowych, danych produkcyjnych, ilości zasobów (materialnych i osobowych) niematerialnych (wiedza, systemy informatyczne).

Programowanie gospodarczo-obronne jako system decyzyjnym, które funkcjonuje pomiędzy nw. obszarami/ośrodkami decyzyjnymi państwa¹³:

- a) polityka gospodarczo-obronna – dotyczy ona zagadnień doktrynalnych z obszaru obronności, obejmuje bezpośrednio państwo, jak również jego udział w koalicji (sejm, prezydent, rząd),
- b) programowanie gospodarczo-obronne – jest pierwszym stopniem konkretyzacji polityki gospodarczo-obronnej i jest konceptualizacją przygotowania gospodarki do realizacji zadań związanych z kryzysem, przygotowań do wojny, (centralne instytucje planowania, BBN),
- c) planowanie gospodarczo-obronne – jest planistycznym uściśleniem dla wykonawców zadań gospodarczo-obronnych z zachowaniem możliwości ekonomicznych państwa (nakłady / efektów) – MON, komórki wojskowe ministerstw.

Musimy tu dla przypomnienia wskazać na pewne różnice związane z pojmowaniem celu – które są właściwe dla gospodarki cywilnej i wojskowej (bezpieczeństwa).

Gospodarka cywilna funkcjonuje na zasadzie uzyskiwania zysku (jest tworzona wartość dodatnia) – jest to jako cel nadrzędny.

Natomiast gospodarka wojskowa (bezpieczeństwa) funkcjonuje na zasadach realizacji zadań narzuconych z zewnątrz, gdzie problem, np. efektywności, zysku schodzi na drugi plan (mamy tu zjawisko tworzenia się wartości ujemnej).

Powyższe uwarunkowania wartości dodatniej/jej braku determinują wymagania jakie są narzucane dla struktur obronnych w zakresie racjonalizacji wydatkowania przydzielonych budżetów (nakładów finansowych) i uzyskiwanych efektów obronnych.

Podczas wykonywania zabiegów planistycznych związanych z programowaniem gospodarczo-obronnym jej wykonawcy muszą uwzględnić następujące trudności¹⁴:

- na dzień dzisiejszy z uwagi na niedostatek teorii bezpieczeństwa brak jest jasno określonych i wyraźnych kryteriów związanych z bezpieczeństwem – oprócz ekonomicznych i militarnych funkcjonuje wiele innych, np. o charakterze jakościowym;
- poniesione nakłady finansowe i materiałowe i uzyskiwane efekty nie da się ująć wartościowo – chodzi tutaj, np. o problem oceny stanu gotowości bojowej sił zbrojnych;

¹³ Zob. W. Stankiewicz, *op. cit.*, s. 130 i n.

¹⁴ Na podstawie: J. Płaczek, *Zarys ekonomiki bezpieczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa 2009, s. 78–79.

- istnieje bardzo duża niepewność co do istoty, charakteru przebiegu, czasu trwania i rozmiarów określonego konfliktu/lub klasy konfliktów – jak również jego (ich) zapotrzebowanie na zasoby materialne i duchowe (ideologiczne);
- istnienie silnych barier w postaci ograniczoności zasobów.

METODOLOGIA PLANOWANIA (PROGRAMOWANIA) GOSPODARCZO-OBRONNEGO

W porównaniu z polityką gospodarczo-obronną opierającą się w dużej części na metodach intuicyjnych – metody planowania gospodarczo-obronnego mają dużo bardziej skonkretyzowany i sformalizowany charakter, ponieważ operują już dużo bardziej konkretnymi wartościami finansowymi i materialnymi.

Wykorzystuje się dla potrzeb programowania gospodarczo-obronnego kombinację metod opartych na wymaganiach prawnych¹⁵ oraz wykorzystywanych w technikach do podejmowania decyzji, tj. metody:

- heurystyczne;
- scenariusze;
- ekspertyzy;
- gry kierownicze;
- symulacje.

Inną cechą prowadzonych prac programowania gospodarczo-obronnego jest operowanie mieszanymi parametrami, tj.:

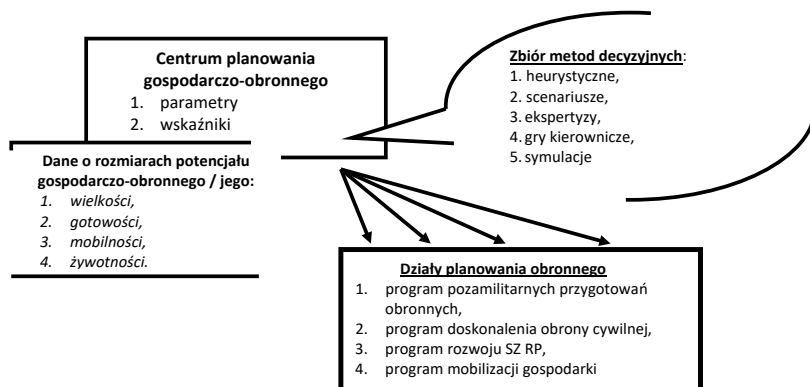
- parametry dające się stosunkowo ściśle kwantyfikować (np. jest to wartość finansowa nakładów, ilości materiałów, itp.);
- wskaźniki o charakterze jakościowym, tj.: „wartość obronna”, „wartość militarna”, „wartość odstraszenia”, „siła rażenia”, itp.

Na poziomie programowania gospodarczo-obronnego uzyskuje się największą świadomość potencjału gospodarczo-obronnego państwa jako całości (w ujęciu makro) w postaci danych dotyczących:

- wielkości (dane dotyczące stanu SZ i zaplecza GN);
- gotowości (dane dotyczące wyszkolenia, ukompletowania);
- mobilności (dane dotyczące zdolności / elastyczności do podjęcia produkcji, działania w warunkach zagrożeń);
- żywotności (dane dotyczące rozwijania się mobilizacyjnego gospodarki i odtworzenia zużytych komponentów SZ).

¹⁵ Przykładowo jest to: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 roku „w sprawie warunków i trybu finansowania zadań wykonawczych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego” (Dz.U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1599), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2007 roku „zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i trybu finansowania zadań wykonawczych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego” (Dz.U. z 2007 r. Nr 197, poz. 1426).

Rys. 2. Metodologia planowania (programowania) gospodarczo-obronnego



Źródło: opracowanie własne.

Powyższe dane dotyczące potencjału obronnego są wykorzystywane do programowania gospodarczo-obronnego w działach planowania obronnego:

- 1) program pozamilitarnych przygotowań obronnych;
- 2) program doskonalenia obrony cywilnej;
- 3) program rozwoju SZ RP;
- 4) program mobilizacji gospodarki.

Ad. 1. W programie zadań w obszarze pozamilitarnych przygotowań – zawarto zadania dla administracji państwowej i samorządowej, które to zadania dotyczą rozbudowy infrastruktury, zabezpieczenia potrzeb wojsk własnych i sojuszniczych oraz militaryzacji struktur administracji i wybranych podmiotów gospodarczych i usługowych.

Ad. 2. W programie doskonalenia obrony cywilnej – zawarto zadania związane z rzeczowo-finansowym zabezpieczeniem systemu ochrony ludności i zaplecza gospodarczego.

Ad. 3. W programie rozwoju SZ RP – zawarto zadania związane z funkcjonowaniem SZ w ramach NATO, szkolenia i wyposażania wojska, jego przezbrajania oraz polityki kadrowej.

Ad. 4. W programie mobilizacji GN – zawarto zadania związane z przygotowaniem przedsiębiorstw do mobilizacji, zgromadzenia rezerw, zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności w sytuacji wojny, kryzysu¹⁶.

EKONOMICZNE KONSEKWENCJE WYRAŻANIA I FORMUŁOWANIA POTRZEB OBRONNYCH

Ekonomiczne konsekwencje wyrażania i formułowania potrzeb obronnych odnoszą się przede wszystkim do utrzymywania tzw. bazy produkcyjno-usługowej

¹⁶ W. Pszeny, *Programowanie gospodarczo-obronne w świetle regulacji prawnych*, „Kwartalnik Bellona” 2010, nr 3, s. 176–186.

na potrzeby obronności z podziałem tego utrzymywania i mobilizacji na okres pokoju i wojny.

Okres wojny wymaga radykalnego zwiększenia możliwości produkcji i usług przez GN na rzecz Sił Zbrojnych – osiąga się to poprzez mobilizację gospodarki kraju. Mobilizacja gospodarcza jest częścią mobilizacji powszechnej polegającej na planowym uruchomieniu wszystkich zasobów kraju w stopniu adekwatnym do zagrożenia¹⁷. Tempo i zakres mobilizacji może się kształtować od zera (przy-padek teoretyczny) – do maksimum (tzn. uruchomienia całego posiadanego potencjału).

Plan mobilizacji dotyczący gospodarki narodowej musi rozwiązać problemy¹⁸:

- 1) jaka wielkość bazy produkcyjnej może być przeznaczona by zabezpieczyć w pełni potrzeby obronne w sytuacji krótkotrwałych i długotrwałych konfliktów;
- 2) jak wielkość bazy produkcyjnej należy utrzymywać w stanie „stałej gotowości” w czasie pokoju;
- 3) jak zapewnić rozwiniętym i planowanym strukturom bazy produkcyjnej do mobilizacji odpowiednią mobilność (elastyczność) do podjęcia natychmiastowej produkcji wojennej;
- 4) jak zapewnić rozwiniętym i planowanym strukturom bazy produkcyjnej do mobilizacji odpowiednią żywotność (odporność) w sytuacji bezpośredniego zagrożenia (sytuacja wojny).

Dlatego programowanie gospodarczo-obronne w części dotyczącej bezpośrednio Sił Zbrojnych powinno w stosunku do elit politycznych i gospodarczych postulować odpowiednio ekonomicznie uzasadnienia gospodarczo-prawne dające impulsy dla ingerencji rządu w sferę gospodarczo-obronną, a mianowicie:

- 1) w produkcji obronnej nie w pełni działa prawo popytu i podaży z uwagi na kontrolę tego rynku przez państwo, a w sytuacji zagrożeń decydującym czynnikiem jest czas rozwinięcia produkcji obronnej;
- 2) wykorzystywanie nieczynnego potencjału obronnego – może być postrzegany jako czynnik aktywizacji gospodarczej, likwidacji wąskich gardeł i ograniczenie wzrostu cen;
- 3) utrzymywanie zdolności mobilizacyjnej gospodarki jest efektywnym narzędziem dla polityki zagranicznej, np. zdolności do demonstrowania zdeterminowania w sytuacji zagrożeń (ogłoszenie np. częściowej mobilizacji).

By można było spełnić powyższe wymagania państwo musi w swojej polityce obronnej postrzegać problemy związane z utrzymywaniem bazy przemysłowej nie tylko w zakresie ilościowym, ale i jakościowym. Bardzo dobitnie wyraził to amerykański specjalista ds. logistyki N.J. Power, który zidentyfikował siedem

¹⁷ M. Sułek, *Proces mobilizacji gospodarczej*, [w:] *Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz, Wyd. AON, Warszawa 1994, s. 235.

¹⁸ W dniu 9.05.2006 rząd przyjął „Programu Mobilizacji Gospodarki na lata 2009–2018 (PMG-09)”, którego założenia zostały opracowane przez logistykę WP – w porozumieniu z kierunkowymi departamentami poszczególnych ministerstw Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów, Dz.U. Nr 197, poz. 1426 (z dnia 3.10.2007 r.).

obszarów problemowych związanych z nadążaniem zaplecza gospodarczego za potrzebami obronnymi poprzez działania, tj.¹⁹:

- ustrzec się „podmywania” obronnego zaplecza produkcyjnego przez zmniejszenie np. zainteresowania się produkcją zbrojeniową przez biznes,
- utrzymywać kontrolę nad sytuacją ewentualnego spadku ilości zamówień zbrojeniowych z powodu rosnących cen wyrafinowanych systemów broni i inflacji;
- nie dopuszczenie do sytuacji starzenia się mocy produkcyjnych poprzez brak systemowej modernizacji tegoż zaplecza i nieprowadzenia inwestycji;
- likwidacji sytuacji utrzymywania się „wąskich gardeł” w produkcji surowców i półproduktów, np. w mocach wytwórczych, czy uzależniania się od dostawców zagranicznych;
- ochronę rodzimego rynku produkcji obronnej przed zagraniczną konkurencją – gdyż zagraniczny dostawca nie daje gwarancji ciągłości dostaw, np. ze względów politycznych, itp.;
- modyfikację prawa związanego z produkcją obronną, tak by motywowało do tego rodzaju działalności gospodarczej podmioty krajowe;
- uzupełnianie wykwalifikowanej kadry i pracowników w dziale produkcji obronnej poprzez system zachęt finansowych i przywilejów socjalnych – tak by utrzymywać potencjał intelektualny niezbędny do wdrażania nowych technologii wojskowych i współpracy z sektorem cywilnym.

Pewną konkluzją zasadności postulatów opracowanych przez N.J. Powersa jest sytuacja w naszym krajowym zapleczu produkcji obronnej, kiedy to po okresie jego niekontrolowanej ideologicznej redukcji, niedoinwestowania – w zasadzie nie jesteśmy zaoferować naszym Siłom Zbrojnym własnej nowoczesnej techniki lotniczej, okrętów wojennych, broni pancernej, nowoczesnej elektroniki. Wojsko jest zaopatrywane w nowoczesne wyposażenie drogą zakupów gotowych egzemplarzy uzbrojenia (samoloty, czołgi) / lub zakupu licencji (transportery opancerzone, działa samobieżne)²⁰.

Konkluzją jest, że formułowanie i realizacja potrzeb obronnych ma zawsze ekonomiczne konsekwencje dla GN, a ich wynik jest uwarunkowany zasięgiem tych potrzeb, zdolnością gospodarki narodowej do ich zaspokojenia (wielkość zasobów produkcyjnych, możliwościami materiałowych) oraz wydolnością państwa do finansowania tych potrzeb.

REZULTATY PROGRAMOWANIA GOSPODARCZO-OBRONNEGO W POLSCE (MODEL PPB)

Najogólniej na dzień dzisiejszy w kraju programowanie gospodarczo-obronne i związane z tym planowanie obronne jest realizowane na dwu zasadniczych płaszczyznach:

¹⁹ Na podst. N.J. Power, *Industrial Mobilization Preparedness*, „Army Logistician”, July–August 1993, s. 2 i n.

²⁰ Zob. S. Koziej, *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 21, s. 29.

- 1) uwzględnianie interesów obronnych państwa w powiązaniu z wzrostem gospodarczym, utrzymywanie i wydzielanie części gospodarki na potrzeby obronne (przemysł obronny, badania naukowe, rezerwy) oraz ponoszenie w związku z tym odpowiednich kosztów (min. 2 % PKB);
- 2) wdrażane są nowe systemy i procedury związane z planowaniem i programowaniem rozwinięcia mobilizacyjnego gospodarki narodowej.

Założenia systemu programowania gospodarczo-obronnego większości państw NATO są w dużej części spójne w modelem amerykańskim, a przyjęta nazwa w Polsce to: Planowanie, Programowanie, Budżetowania (PPB).

Przed wdrażanym systemem postawiono trzy zasadnicze cele:

- 1) utworzyć pomost pomiędzy planowaniem wojskowym, przygotowaniem gospodarczego zaplecza obronnego (powiązanego z wzrostem gospodarczym);
- 2) ustalić i zintegrować priorytety zapotrzebowania na zasoby ze strony SZ, które ma dostarczyć GN;
- 3) wprowadzić długofalową perspektywę do planowania gospodarczo-obronnego.

W systemie tradycyjnym planowanie obronne w zasadzie składało się z nw. obszarów decyzyjnych:

- 1) planowania wojskowego (rozbudowa / utrzymanie możliwości armii);
- 2) planowania budżetowego (opracowanie i realizacja zatwierdzonego przez czynniki polityczne państwa budżetu obrony).

Nowy system wprowadza nowy trójczłonowy podział:

- 1) planowanie polityczno-strategiczne – dotyczy definicji i badań wariantowych strategii obronnych, analizy zewnętrznych warunków i trendów w bezpieczeństwie globalnym i regionalnym, ocenę zagrożeń pośrednich i bezpośrednich państwa, kierunki rozwoju nowych technologii wojskowych oraz perspektywy ich rozwoju (perspektywa średnio i długoterminowa);
- 2) programowanie wojskowe – zawiera w swojej treści analizy porównawcze potencjału wojskowego, systemów broni oraz systemów wsparcia i inne odniesienia związane z opracowaniem i realizacją planów obrony w perspektywie krótko i średnioterminowej;
- 3) budżetowanie – obejmuje zaplanowanie, rozdysponowanie środków budżetowych na utrzymanie i realizację programów modernizacji SZ w perspektywie 1-2 lat.

Wprowadzenie modelu PPB do naszej praktyki finansowania potrzeb obronnych powoduje unowocześnienie i udoskonalenie kontroli nad finansami publicznymi wydawanymi na cele obronne w zakresie:

- 1) wydłużenia horyzontu planowania obronnego – w ujęciu finansowym i rzeczowym;
- 2) orientacji na rozwiązania i misje zadaniowe przecinające (przenikające) tradycyjne rozgraniczenia organizacyjne (struktury obronne);
- 3) analitycznego wsparta zdolność do badania segmentów programów obronnych wg sekwencji:

potrzeby —————> uzasadnienie plan —————> działania.

Jak już wiemy centralne miejsce w systemie PPB zajmuje niewątpliwie programowanie gospodarczo-obronne spajające zadania planowania polityczno-strategicznego z budżetowaniem, czyli ogólne cele polityczne i strategiczne z zadaniami wykonawczymi zawartymi w budżetach wykonawczych do poszczególnych programów.

Wielkie zadanie zapewnienia bezpieczeństwa państwa (obrony narodowej) jest dzielone na kilkanaście (np. 10–15) programów, które z kolei dzielą się na kilkadziesiąt podprogramów z zadaniami szczegółowymi.

Koszty wszystkich programów są szacowana zwykle wg następujących kategorii:

- badania i rozwój;
- inwestycje wraz z kosztami produkcji;
- roczne koszty eksploatacji.

Uzyskane na tej podstawie informacje stanowią podstawę do opracowania przez MON rocznego budżetu w ujęciu – budżetów dla realizacji poszczególnych programów i całościowym jako ministerstwa.

Omawiany model przechodzi(ł) różne ewolucje w zależności od rozwiązań w danym kraju oraz od dorobku teoretycznej myśli w obszarze ekonomiki obrony tegoż państwa.

W Polsce aktualnym dokumentem wyznaczającym ogólne wytyczne do programowania gospodarczego-obronnego jest „Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej” podpisana przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego w dn. 5 listopad 2014 r.²¹

Na przełomie XX i XXI wieku w Polsce w ramach akcesji do NATO ukazały się następujące podstawowe akty prawne regulujące problematykę programowania i planowania obronnego:

W 1998 roku w ramach akcesji do NATO rząd przyjął (niejawny) 15 letni program „Integracji z NATO i Modernizacji Technicznej SZ RP” – nowe rządy dokonywały zmian w tym dokumencie wg swoich opcji politycznych i możliwości ekonomicznych państwa²².

Po wejściu w 1999 roku do NATO uchwalono ustawę, tzw. „offsetowa” mającą zapewnić Polsce w ramach zamówień i zakupów nowoczesnego uzbrojenia nowe technologie i modernizację gospodarki obronnej. Doświadczenia z tej ustawy nie są pozytywne – patrz, np. realizacja programu zakup myśliwców F16.

²¹ W Polsce na przestrzeni ostatnich 15 lat opracowano i wdrożono do nw. strategię bezpieczeństwa: a) rok 2000 – Strategia Bezpieczeństwa RP (z dnia 4.01.2000 r.); b) rok 2003 – Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP (z dnia 8.09.2003 r.); c) rok 2007 – Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP (z dnia 13.11.2007 r.); d) rok 2014 – Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP (aktualnie obowiązująca / z datą 5.11.2014). Przep. własn. B.S.

²² Obecnie realizowany jest kolejny „Plan modernizacji technicznej Sił Zbrojnych w latach 2013–2022”, przyjęty do realizacji przez Rząd RP w 2013 r. – plan przewiduje 14 programów operacyjnych o wartości 139 mld zł na lata 2013–2022. Źródło: http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2014/07/program_uzbrojenia.

Po wstąpieniu Polski do struktur NATO rozpoczęto realizację wspólnej polityki obronnej, min. poprzez realizację w ramach zadań od sojuszu inwestycji w infrastrukturze obronnej, jej unowocześnienia oraz remontów.

Podstawy teoretyczne i metodyczne realizowanych programów i planów obronnych (min. w formie ustaw prawnych) ulegają ciągłemu ulepszeniu.

Szczególnie ważnymi aktami prawnymi jest ustawa z 2001 r. „o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców” – ustawa precyzuje pojęcie przedsiębiorcy oraz jego zadania o szczególnym znaczeniu dla obronności.

Innym ważnym aktem prawnym jest Rozporządzenie Rady Ministrów z 2004 r. „w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego” – w rozporządzeniu sprecyzowano pojęcie planowania obronnego, planowania operacyjnego i programowania obronnego²³.

Kolejnym bardzo ważnym aktem prawnym regulującym modernizację SZ RP była Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67. poz. 570 tekst. jedn. – 2009 r).

W 2004 roku Polska wstąpiła do UE – co było kolejnym krokiem oddania części swojej suwerenności w zakresie gospodarki obronnej i koniecznością dostosowania swojej polityki gospodarczo-obronnej do ustaleń unijnych.

Kraje członkowskie unii będące uczestnikami Europejskiej Agencji Obrony (z wyłączeniem Dani) potwierdziły konieczność podjęcia działań związanych z utworzeniem Europejskiego Rynku Wyposażenia Obronnego i tą drogą wzmocnienia Europejskiej Bazy technologicznej i przemysłowej dotyczącej Obronności.

Ministrowie obrony 22 państw UE zaakceptowali zasady i wprowadzenie Kodeksu Postępowania (bez Dani, Węgier, Hiszpanii).

Rada Ministrów RP w maju 2006 roku zdecydowała o przystąpieniu Polski do „międzyrządowego reżimu stymulującego konkurencyjność” w ramach Europejskiego Rynku Wyposażenia Obronnego.

Realizacja tych zadań i aktów prawnych wymaga dostosowania naszego systemu obronnego m.in. w obszarze unifikacji dowodzenia oraz procedur planowania obronnego.

ROLA STRUKTUR ADMINISTRACJI WOJSKOWEJ W REALIZACJI ZADAŃ PROGRAMOWANIA GOSPODARCZO-OBRONNEGO

„Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP” czy też opracowana na jej podstawie „Polityczno-strategiczna dyrektywa obronna RP” jak już wiemy ma charakter ogólny i uniwersalny w zakresie rozwoju potencjału obronnego państwa, a przytoczona ogólność pozwala m.in. Radzie Ministrów na operatywną realizację za-

²³ Rozporządzenie było modyfikowane w 2007 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 197, poz. 1426). Przep. własn. B. S.

mierzeń planów wieloletnich rozwoju – w ramach decyzji politycznych i realizacji przyjętych programów obronnych²⁴.

Główną rolę w realizacji zadań programowania-gospodarczego w obszarze zadań administracji wojskowej odgrywa Minister Obrony Narodowej, który swoje działania w tym zakresie opiera na art. 2, pkt 3 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej, gdzie występuje jako koordynator oraz organ nadzorujący zadania obronne państwa wg zapisów „Wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych RP” oraz kierunków przebudowy i modernizacji SZ RP.

W pracach związanych przygotowaniem ww. programów uprawnienia wnioskowania posiada Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, które jest organem doradczym Prezydenta RP²⁵.

Podczas prowadzonych prac planistycznych i organizacyjnych związanych z realizacją okresowych zamierzeń obronnych państwa należy uwzględnić tworzenie się coraz nowych obszarów zagrożeń nie związanych ściśle z pojęciem bezpieczeństwa militarnego.

Liczba wyodrębnianych dziedzin, rodzajów, sektorów bezpieczeństwa zaczęła rosnąć jeszcze w połowie lat 20. Termin pojęcia „bezpieczeństwa” stawało się coraz bardziej pojemne, tworząc przysłowiowy „worek bez dna”. W tej mnogości bytów z różnych obszarów zagrożeń relatywnie coraz mniej miejsca pozostaje na ścisłą tylko problematykę bezpieczeństwa militarnego.

Wśród ludzi nauki, którzy dostrzegają w praktyce problem mnożenia się bytów o charakterze zagrożeń, należy wymienić: Barry’ego Buzana, Stanisława Sułowskiego, Waldemara Kitlera.

I tak Kitler w swojej klasyfikacji wyróżnia dziewięć rodzajów bezpieczeństwa narodowego²⁶, z kolei Buzan w swoim podziale horyzontalnym (przedmiotowym) ich liczbę ogranicza do pięciu – jednak w tych obu „oszczędnych” klasyfikacjach zawsze mieści się obszar bezpieczeństwa militarnego – który jest zasadniczym przedsięwzięciem szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego²⁷.

Trzeba tutaj zaznaczyć, że ta mnogość zagrożeń jest dostrzegana w naszej doktrynie obronnej, bo posługując się tylko przykładem wyrażającej stanowisko doktrynalne w *Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* wyróżnia się cztery dziedziny bezpieczeństwa: obronną, ochronną, społeczną i gospodarczą.

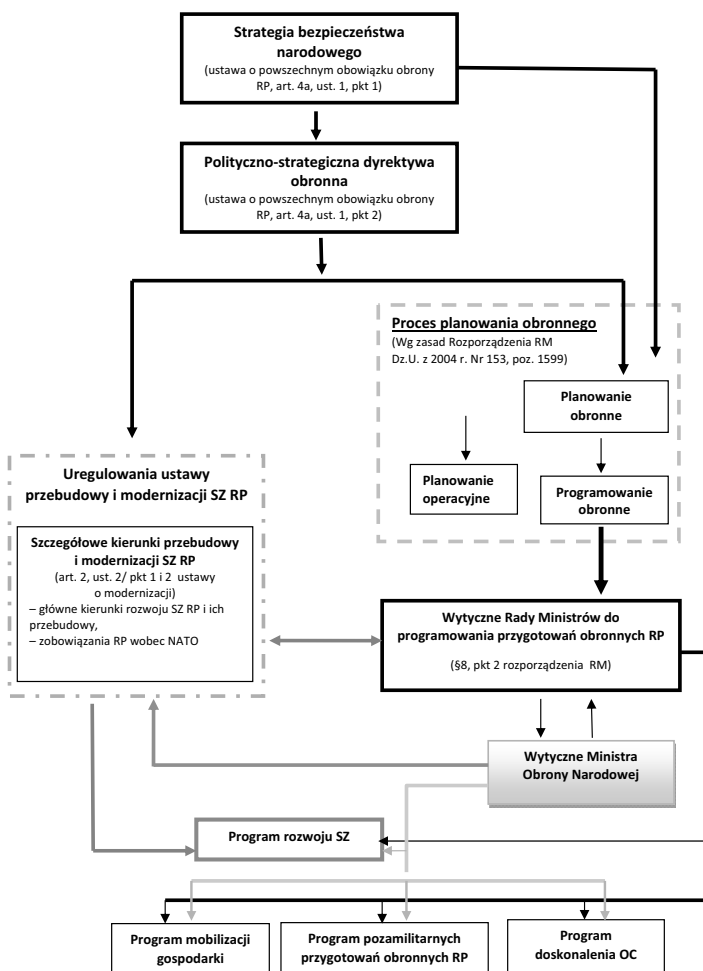
²⁴ Ustawa o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. 1996, Nr 10 – z dnia 14.12.1995 r.).

²⁵ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego jest urzędem państwowym, utworzonym na mocy przepisu art. 11 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.). Przyp. własn. B.S.

²⁶ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. AON, Warszawa 2011, s. 39–44.

²⁷ Na podstawie: *Security: A New Framework for Analysis*, eds. B. Buzan, O. Waever, J. de Wilde, London 1998.

Rys. 3. Rola Ministra Obrony w procesie programowania obronnego w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podst. W. Pszeny, *op. cit.*, s. 185.

W dziedzinie obronnej mieści się sektor militarny (obok dyplomatycznego i wywiadowczego). Należy też zauważyć, że w Księdze wymienia się łącznie 16 sektorów oraz dwa obszary sektorów oraz dwa obszary transsektorowe.

Analizując tak szerokie spektrum zagrożeń decydenci polityczni i planiści zajmujący się planowaniem obronnym w obszarze militarnym i GN muszą rozwiązać wiele problemów decyzyjnych związanych z podziałem ograniczonych środków finansowych, materiałowych i osobowych tak by zrealizować zaplanowane zamierzenia obronne w sposób maksymalnie efektywny.

Uwypuklona rola Ministra Obrony Narodowej ww. ustawodawstwie prawnym i w zakresie obowiązków związanych z planowaniem obronnym w Polsce wyini-

ka z wiodącej roli tegoż ministra w zakresie bezpieczeństwa narodowego oraz z konieczności powstania ośrodka, który będzie koordynował zamierzenia wielu instytucji państwa realizującymi te zadania.

PODSUMOWANIE

Studując ekonomiczną stronę problematykę bezpieczeństwa (czyli głównie wojen) należy dostrzec decydujące znaczenie zaplecza gospodarczego w tym obszarze społecznej aktywności człowieka. Systematycznie rosnące koszty utrzymania nowoczesnych Sił Zbrojnych wykazują, że żadne państwo nie jest w stanie pomijać problemu rosnących kosztów, które musi przeznaczać na obronność w swojej działalności, a które to nakłady mają zawsze ujemne skutki dla GN (społeczeństwa).

Dlatego teoria i opracowanie systemów programowania gospodarczo-obronnego oraz ich wdrażanie do praktyki zarządzania ekonomiką obronności państwa ma głębokie uzasadnienie w potrzebie pomnażaniu potencjału obronnego państwa, a mianowicie: systemowe powiązanie gospodarki obronnej, zasobów militarnych i politycznych działań pozwala stworzyć wysoce wydajny system obrony (bezpieczeństwa) kraju, który będzie odporny na „testowanie go” przez coraz bardziej wyrafinowane zagrożenia.

Omawiany w artykule system programowania gospodarczo-obronnego naszego kraju wg modelu PPB (Planowanie, Programowanie, Budżetowanie) wymaga jeszcze wielu udoskonaleń i powiązania go z możliwościami gospodarczymi Polski.

By uzyskać założone efekty w wprowadzanym systemie PPB na potrzeby obronności naszego państwa celowym na dzień dzisiejszy wydaje się:

1. Wprowadzenie do treści legislacji związanej z obronnością nowych uregulowań prawnych, które by:
 - a) spajały problematykę obronności jako jeden system międzyresortowego planowania obronnego państwa,
 - b) nadanie na drodze prawnej podmiotom niemilitarnym większego zakresu obowiązków i odpowiedzialności za realizację zadań obronnych państwa, które niestety musi państwo finansować w dużo większym zakresie niż obecnie (co może być np. droga pobudzenia inicjatywy przez biznes „cywilny” w zakresie nowoczesnych rozwiązań).
2. Dogłębna reorganizacja holdingu zbrojeniowego – tak by uzyskać przez ten podmiot gospodarczy zdolności tworzenia i absorpcji nowoczesnej technologii zbrojeniowej:
 - a) odtworzenie (utworzenie) z prawdziwego zdarzenia ośrodków badawczych zajmujących się badaniami z zakresu obronności – zdolnych do opracowania i wdrożenia rozwiązań niezależniących nas w dużej części od importu uzbrojenia, technologii, komponentów,
 - b) wdrożenie państwowego programu inwestycyjnego w wiodących zakładach zbrojeniowych – tak by stanowiły one zaplecze produkcyjne i badawcze dla pozostałych firm zbrojeniowych o charakterze uzupełniającym,

- c) powiązanie wielkości nakładów finansowych na nowe projekty obronne wg wymagań systemu PPB – z efektami dotyczącymi postępu w technologii zbrojeniowej i potrzebami SZ RP.
- 3. Odtwarzanie gospodarczych zasobów zaplecza materiałowego oraz osobowego wojska – do potrzeb aktualnych zagrożeń kraju (na dzień dzisiejszy szczególnie kurczą się zasoby osobowe we wszystkich obszarach).

Konkludując system PPB jest rozwiązaniem sprawdzonym pozwalającym na uzyskanie kontroli nad przepływami finansowymi w dziedzinie obronności państwa oraz uzyskiwania wymiernych efektów w gotowości bojowej naszych Sił Zbrojnych.

Pewna niejednoznaczność aktów prawnych związanych z realizacją w praktyce wymagań systemu programowania gospodarczo-obronnego wymaga przeprowadzenia jego kodyfikacji i wieloletnich inwestycji ukierunkowanych na wiodące krajowe firmy zbrojeniowe co pozwoli na stopniowe uzyskiwanie przez nasz kraj coraz większej niezależności w zakresie produkcji zbrojeniowej i bezpieczeństwa obronnego.

KATARZYNA GÓRALCZYK

OCHRONA DÓBR KULTURY PODCZAS MIĘDZYNARODOWYCH DZIAŁAŃ POKOJOWYCH I STABILIZACYJNYCH. STUDIUM IRAKU

The protection of cultural property during international peacekeeping and stabilisation operations. The Iraq case study

Abstract

The issue of protecting cultural property during military operations has been the concern of philosophers, scholars, lay people and military representatives since antiquity. Although at first this protection resulted from the fear of gods' anger, along with the emergence of a cultural identity and the awareness of the artistic value of movable and immovable works of art, the international community has introduced principles for the protection of cultural property during armed conflicts.

Each instance of a military operation is accompanied by death, pain and ruthlessness. The cultural heritage built and created by our forefathers is a testimony to the country's national identity. If it were destroyed, the soul of the nation would be lost. The creators of the cultural heritage are no longer with us, but they are still present in their works. It is an obligation of subsequent generations to preserve the memories and take special care of the cultural property.

Key words: The protection of cultural, International peacekeeping, The Iraq

„Zniszczenie dziedzictwa kulturalnego kraju
jest zniszczeniem duszy tego narodu i jego tożsamości”.
Irina Bokova, Director-General of UNESCO¹

Problem ochrony dóbr dziedzictwa kulturalnego w trakcie działań zbrojnych stanowił od wieków starożytnych zagadnienie nad którym pochylali się filozofowie, uczeni, prawnicy oraz praktycy wojskowi. Choć w pierwszym okresie ochrona ta wynikała ze strachu przed gniewem bóstwa to wraz z pojawieniem się świadomości tożsamości kulturowej i wartości artystycznej ruchomych i nieruchomych dzieł

¹ <http://www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/who-we-are/director-general/biography> [dostęp: 12.11.2016].

sztuki społeczność międzynarodowa wprowadzała zasady ochrony dóbr kulturalnych podczas konfliktów zbrojnych.

Każdej sytuacji zbrojnej towarzyszy śmierć, ból oraz bezwzględność. Dziedzictwo kulturowe budowane i tworzone przez naszych przodków jest świadectwem tożsamości narodowej państwa. Niszczenie go to wyrwanie duszy tego narodu. Tych, którzy je tworzyli już nie ma wśród nas, pozostali w zachowanych po sobie dziełach. Obowiązkiem kolejnych pokoleń jest utrwalenie pamięci o nich i opieka nad nimi.

Akty zniszczenia towarzyszące współczesnym konfliktom zbrojnym jakich bezsilnym świadkiem jest społeczność międzynarodowa w ostatnich dziesięcioleciach ukazują jak ważny jest to problem. Można w tym miejscu przytoczyć najgłośniejsze z nich: Zniszczenie Dubrownika podczas oblężenia wojsk Serbskich w 1991 i 1992 roku², zniszczenie posągów Buddy w Bamiyan w Afganistanie przez Talibów 2001 roku³. Nie udało się dokonać podobnego aktu w Pakistanie, czego próbowali tamtejsi Talibowie w 2007 roku w okolicy Dżehanabad w dolinie Swatu⁴. W 1992 splądrowano Muzeum Narodowe w Kabulu, gdzie skradziono 35 tys. monet wraz z skarbem z Kundzuku⁵, uszkodzono jeden z posągów Buddy w Bamiyan w Afganistanie przez wojska NATO w 2008 roku⁶ lub dokonano w 1990 przez wojska irackie grabież wielu dzieł sztuki, książek i rękopisów oraz dóbr kultury z muzeów i kolekcjach prywatnych w Kuwejcie⁷, grabież Muzeum narodowego w Kairze⁸ oraz aktualnie dokonywane zniszczenia w Syrii gdzie w wyniku prowadzonego ostrzału zniszczono m.in.: Stare Miasto w Damaszku, Palmira, meczet Umajjadów w Aleppo⁹. Wśród innych syryjskich obiektów zabytkowych zniszczonych w wyniku walk

² Dubrownik od 19 lipca 1991 r. do stycznia 1992 r. był oblegany przez wojsko serbskie, 68% budynków starówki spośród 824 uległo zniszczeniu. W zabudowę uderzyło 314 pocisków, a w mury obronne 111. Były jugosłowiański wiceadmirał Miodrag Jokić otrzymał w 2004 roku karę 7 lat pozbawienia wolności za atak na chorwacki Dubrownik dokonany w 1991 r. Wyrok orzekł ONZ-owski trybunał ds. zbrodni wojennych na obszarze dawnej Jugosławii w Hadze.

³ W fundamentalistycznym islamie nie wolno przedstawiać wizerunków Boga.

⁴ Zob.: <http://wyborcza.pl/1,86669,4486293.html> [dostęp: 12.11.2016].

⁵ F. Gańczak, *Złote żniwa*, zob.: <http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/swiat/zlote-zniwa,73602,1> [dostęp: 12.11.2016].

⁶ <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/75027,nato-wysadzilo-posag-buddy-w-afganistanie.html> [dostęp: 12.11.2016].

⁷ W tym czasie rząd iracki twierdził, że akcja była konieczna w ramach Pierwszego Protokołu do Konwencji Haskiej, jako części ich obowiązkiem ochrony dóbr kultury na terytorium okupowanym. Większość zwrócono lecz część znalazła się na rynku dzieł sztuki.

⁸ Zginęło wówczas osiem bezcennych obiektów, w tym drewniana statuetka pokryta złotem króla Tutanchamona z XVIII dynastii, <http://konflikty.wp.pl/kat,1023303,title,Zginely-skarby-muzeum-skradziono-je-podczas-protestow,wid,13128440,wiadomosc.html> [dostęp: 12.11.2016].

⁹ Meczet Umajjadów w Aleppo wraz z Minaretem o wysokości 45m runął w wyniku walk syryjskich powstańców z siłami wiernymi prezydentowi Baszarowi el-Asadowi.

należy wymienić: suk Al-Madina¹⁰ lub Krak des Chevaliers¹¹. Poza fizycznymi zniszczeniami w wyniku walk stają się ofiarami nielegalnych wykopalisk oraz przemysłowi dokonywanymi przez ISIS¹². W Iraku bojownicy zniszczyli zabytki w Muzeum z Niniwie w Mosulu¹³, w Nimrud wysadzili świątynie Nabu¹⁴.

W 2003 roku świat obiegły zdjęcia zniszczonego i ograbionego Muzeum narodowego w Bagdadzie a wiadomości o kolejnych niszczonych, palonych i rozkradanych obiektach kulturalnych potęgowały trwogę społeczności międzynarodowej.

Ważne dla nowego spojrzenia na problem ochrony dóbr kultury w czasie konfliktów zbrojnych były wydarzenia, jakie miały miejsce w Iraku podczas misji stabilizacyjnej. Impulsem na skalę międzynarodową była grabież Muzeum Narodowego w Bagdadzie¹⁵ a wraz z nią rozkradanie stanowisk archeologicznych, przemysł obiektów zabytkowych, które przy bezsilności wojsk koalicyjnych spowodowały konieczność podjęcia systemowych działań społeczności międzynarodowej oraz nowopowstającego rządu irackiego.

Objęcie przez Polskę odpowiedzialności za jedną z czterech stref w Iraku, a przez to aktywny udział Polskiego Kontyngentu Wojskowego w irackiej misji stabilizacyjnej spowodowały, iż konieczne stało się stworzenie szerokiego programu udziału Polski w odbudowie Iraku, w którym ochrona irackiego dziedzictwa kulturalnego była jednym z podstawowych zadań stawianych Polskiemu Kontyngentowi Wojskowemu. Polska, jako jedyny kraj spośród państw koalicji antysaddamskiej, zaangażowała archeologów, którzy pełnili funkcje specjalistów ds. archeologii i dziedzictwa kulturowego przez 10 zmian polskiego pobytu w Iraku. Doświadczenia oraz wnioski płynące z tego zaangażowania w ochronę irackich dóbr kultury odgrywają istotną rolę w tworzeniu systemów ochrony dóbr kultury w czasie konfliktu zbrojnego.

Dokonanie analizy podstaw prawnych oraz ochrony dóbr kulturalnych podczas misji stabilizacyjnej na przykładzie działań podejmowanych w Iraku będą celem tego artykułu.

Współczesne prawo międzynarodowe zawiera w sobie wiele regulacji normatywnych regulujących zasady ochrony dóbr kultury w czasie konfliktów zbrojnych. Od początku XX wieku obserwujemy konsekwentny rozwój teje ochrony w systemie międzynarodowym. Powstają nowe umowy, traktaty, konwencje czy

¹⁰ Ogień pochłoniął ponad 1500 straganów i sklepów, <http://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-idUSBRE88JQX720120930> [dostęp: 25.11.2016].

¹¹ Zamek, będący jedną z największych atrakcji turystycznych wzniesiony został w roku w 1031. 12 lipca 2013 r. zamek zbombardowany został przez siły rządowe, <https://www.youtube.com/watch?v=yaRgZrjTqxY> [dostęp: 12.11.2016]; <http://www.bbc.com/news/magazine-28191181> [dostęp: 12.11.2016].

¹² Przychody ze sprzedaży zabytków na czarnym rynku są jednym z trzech źródeł finansowania bojowników islamskich obok ropy i ludzi.

¹³ <http://www.ibtimes.com/isis-destroys-3000-year-old-mosul-museum-artifacts-sledgehammer-pickaxes-video-1829270> [dostęp: 12.11.2016].

¹⁴ <http://www.apollo-magazine.com/isis-blows-up-temple-of-nabu-in-nimrud> [dostęp: 12.11.2016].

¹⁵ Zob.: M. Bogdanos, W. Patrick, *Złodzieje z Bagdadu*, Poznań 2006.

protokoły, usprawniające poszczególne jej aspekty, a których podstawowym zadaniem ma być zabezpieczenie obiektów i dziedzictwa kulturalnego świata. Ich ustanowienie w systemie relacji międzynarodowych uzmysławia, iż pomimo starań społeczności międzynarodowej nie jest ona w stanie zagwarantować bezpieczeństwa wobec najniższych pobudek człowieka: chęci zniszczenia, zemsty czy nienawiści. Są też przejawem tego jak bardzo ta kwestia jest ważna we współczesnym świecie, gdzie troska o dziedzictwo narodowe miesza się z ochroną dorobku kultury, sztuki i nauki ogólnoswiatowej. Droga regulacji prawnych społeczności międzynarodowej, głównie przygotowywanych w ramach UNESCO zmienia swój punkt ciężkości skupiając się w najnowszych regulacjach ku stworzeniu narzędzi do ochrony już w czasie trwania pokoju a nie w czasie wojny¹⁶. Tymczasem działania zbrojne ostatnich dekad pokazują jak bardzo działania człowieka wyprzedziły zapisy prawne i jak wiele jeszcze aspektów tej ochrony jest koniecznych do sprecyzowania a w dalszej kolejności do uregulowania i egzekwowania przez walczące strony.

Podstawą wszelkich działań na rzecz ochrony dóbr kulturalnych w czasie konfliktu zbrojnego jest Konwencja Haska o ochronie dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego z Regulaminem Wykonawczym i jej dwoma Protokołami¹⁷. Zanim jednak została ratyfikowana, już w 1945 roku, wobec niespotykanego wcześniej na tak wielką skalę zniszczenia, jakie miało miejsce w czasie II wojny światowej rozpoczęto działania zmierzające do ukarania winnych tych aktów zniszczenia. W Karcie Międzynarodowego Trybunału Wojskowego z 1945 r. w art. 6 podana została definicja zbrodni wojennej. Zapisano, iż jest to: „pogwałcenie praw i zwyczajów wojennych. Takie pogwałcenie będzie obejmowało, ale nie będzie ograniczone do morderstw, złego obchodzenia się lub deportacji na roboty przymusowe albo w innym celu ludności cywilnej na okupowanym obszarze lub z tego obszaru, do mordowania lub złego obchodzenia się z jeńcami wojennymi lub osobami na morzu; do zabijania zakładników; do rabunku własności publicznej lub prywatnej; do bezmyślnego burzenia osiedli, miast lub wsi albo do spustoszeń nie usprawiedliwionych koniecznością wojenną”¹⁸. Nie stwierdzono w tym dokumencie, iż zniszczenia obiektów zabytkowych lub kulturalnych należy do zbioru zbrodni wojennych. Wskazano jednak, że taką zbrodnią jest rabunek własności publicznej lub prywatnej, bezmyślne burzenie osiedli, miast a także wsi oraz dokonywanie spustoszeń nie mających usprawiedliwienia w konieczności wojskowej. Jednocześnie rozpoczęto prace nad utworzeniem specjalnego dokumentu mającego za zadanie chronić te obiekty w czasie trwania konfliktów. Konwencja o ochronie dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego z Regulaminem Wykonawczym i Proto-

¹⁶ <http://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/dziedzictwo-materialne/konwencje-i-rekomendacje> [dostęp: 13.11.2016].

¹⁷ http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Haga.pdf [dostęp: 13.11.2016].

¹⁸ Karta Międzynarodowego Trybunału Wojskowego, Londyn, 8 sierpnia 1945 r. (Dz.U. z 1947 r. Nr 63, poz. 367) art. 6, pkt. b, http://www.pck.org.pl/pliki/mp/1945_Londyn_-_Karta_MTW.pdf [dostęp: 13.11.2016].

kołem z 1954 roku¹⁹, ustanowiona została po zakończeniu II wojny światowej. Bezpośrednią przyczyną powstania dokumentu były szkody jakich doznały dobra kultury w czasie trwania ostatnich konfliktów zbrojnych oraz zagrożenia, jakim mogą ulec zabytki w wyniku rozwoju techniki wojennej²⁰. W preambule dokumentu, twórcy wyraźnie zaznaczyli, iż szkody jakim uległy zabytki stanowią stratę całej społeczności międzynarodowej a nie tylko państwa na terytorium którego się znajdowały²¹. Uczestnicy konferencji uznali za konieczne, aby sprecyzować okoliczności w jakich Konwencja ma być stosowana²² obligując państwa w niej uczestniczące do respektowania oraz wykonywania jej postanowień²³. Zasadę *si omnes* zastąpiono postanowieniem, iż strony konwencji są związane jej postanowieniami nawet jeśli jedna ze stron konfliktu jej nie ratyfikowała oraz w stosunku do państw oświadczających, iż przyjmują i stosują te postanowienia²⁴.

Fundamentalnym wkładem tego dokumentu w rozwój międzynarodowej ochrony dóbr kulturalnych było zdefiniowanie pojęcia dobra kulturalnego rozumianego jako: dobra ruchome i nieruchome które posiadają wielką wagę dla dziedzictwa kulturalnego narodu²⁵. Jako przykłady takich dóbr enumeratywnie wymieniono: zabytki architektury, sztuki lub historii, tak religijne, jak i świeckie; stanowiska archeologiczne; zespoły budowlane, dzieła sztuki, rękopisy, książki i inne przedmioty o znaczeniu artystycznym, historycznym lub archeologicznym, jak również zbiory naukowe i poważne zbiory książek, archiwaliów lub reprodukcji. Użycie określenia „inne przedmioty” jest otwarciem katalogu dóbr kulturalnych mających wartość dla dziedzictwa kulturowego, a które nie zostały wymienione przez sygnatariuszy. Dodatkowo ochroną objęto gmachy²⁶, których

¹⁹ *Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w czasie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 roku (Dz.U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212, załącznik)*, [w:] *Ochrona dóbr kultury w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Studia i dokumenty*, red. G. Leszczyński, Warszawa 2002, s. 55–89.

²⁰ *Ibidem*, s. 55.

²¹ „Szkody wyrządzone dobrom kulturalnym, do jakiegokolwiek by one należały narodu, stanowią uszczerbek w dziedzictwie kulturalnym całej ludzkości, gdyż każdy naród ma swój udział w kształtowaniu kultury światowej oraz zapewnili, że zachowanie dziedzictwa kulturowego posiada wielkie znaczenie dla wszystkich narodów świata i jest rzeczą doniosłą zapewnić temu dziedzictwu międzynarodową ochronę”. *Ibidem*.

²² K. Zeidler, M. Trzciski, *Wykład prawa dla archeologów*, Warszawa 2009, s. 141.

²³ „Konwencja będzie stosowana w razie wojny wypowiedzianej lub jakiegokolwiek innego konfliktu zbrojnego, jaki może powstać, bądź pomiędzy dwiema Wysokimi Umawiającymi się Stronami, bądź większą ich ilością, nawet, jeżeli stan wojny przez jedną lub więcej z nich nie został uznany. Konwencja będzie stosowana również we wszystkich wypadkach okupacji, bądź całego terytorium jednej z Wysokich Umawiających się Stron bądź jego części, nawet jeżeli okupacja ta nie napotka żadnego zbrojnego oporu”, art. 18 ust 1 i 2 Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w czasie konfliktu zbrojnego (dalej Konwencja Haska).

²⁴ *Ibidem*, art. 18, ust 3.

²⁵ *Ibidem*, art. 1, ust a.

²⁶ *Ibidem*, art. 1, ust b.

zasadniczym i stosowanym w praktyce przeznaczeniem jest przechowywanie lub wystawianie dóbr kulturalnych ruchomych, takich jak na przykład muzea, wielkie biblioteki, składnice archiwalne, jak również schrony, gdzie w czasie konfliktu zbrojnego przechowywane są zbiory dóbr kulturalnych. Ostatnim rodzajem objętym ochroną w myśl tej konwencji są ośrodki zabytkowe.

Po raz pierwszy zostały wymienione stanowiska archeologiczne, zbiory ksiąg, archiwaliów, zespoły budowlane oraz ośrodki zabytkowe. W myśl art. 12 ochronie podlega również transport, którym przewozi się dobra kulturalne z zagrożonych terenów²⁷ oraz personel potrzebny do ich ochrony²⁸. Zobowiązano Państwa do przygotowania ochrony dóbr kulturalnych jakie znajdują się na ich terytoriach na wypadek konfliktu zbrojnego już w czasie pokoju na wypadek wszelkich dających się przewidzieć następstw konfliktu zbrojnego podejmując w tym celu wszelkie działania jakie państwa uznają za zasadne²⁹.

Uczestnicy w trosce o dobra kultury w czasie konfliktów wewnątrzpaństwowych ustanowili, że każda ze stron konfliktu jest zobowiązana do respektowania i przestrzegania przepisów dotyczących poszanowania dóbr kultury³⁰.

W art. 4 konwencji poświęconym poszanowaniu dóbr kulturalnych czytamy, że ochrona dóbr kultury, obejmuje opiekę nad nimi oraz ich poszanowanie³¹. Poprzez to ostatnie rozumie się powstrzymanie od użytkowania, jakie mogłoby je narazić wraz z otoczeniem na zniszczenie lub uszkodzenie oraz powstrzymanie aktów nieprzyjacielskich wobec nich w czasie konfliktu zbrojnego³². Zabroniono także; aktów kradzieży, rabunku, bezprawnego przywłaszczenia, aktów wandalizmu oraz rekwizycji. Zobowiązano jednocześnie Strony do zapobiegania takim aktom i ich powstrzymywania. Zakaz użytkowania dóbr kultury obejmuje każde działanie, jakie mogłoby je narazić na zniszczenie. Zaznaczono jednak, że zasadę tą można uchylić w razie wystąpienia konieczności wojskowej. W tym miejscu należy podkreślić, iż konieczność wojskowa oraz cel wojskowy nie zostały w konwencji zdefiniowane ani sprecyzowane, co sprawia dodatkowe trudności. Określenie celu wojskowego pojawiło się dopiero dwie dekady później w Protokole dodatkowym do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych z 1977 r.³³, gdzie w art. 52

²⁷ *Ibidem*, art. 12, ust.1.

²⁸ *Ibidem*, art. 15.

²⁹ *Ibidem*, art. 3.

³⁰ „W razie konfliktu zbrojnego nieposiadającego charakteru międzynarodowego, a powstałego na terytorium jednej z Wysokich Umawiających się Stron, każda ze stron konfliktu będzie obowiązana stosować co najmniej postanowienia niniejszej Konwencji, które dotyczą poszanowania dóbr kulturalnych”, art. 19, ust. 1.

³¹ *Ibidem*, art. 2.

³² Więcej zob.: J. Toman, *The protection of cultural property in event of armed conflict. Commentary on the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its Protocol, signed on 14 May 1954 in The Hague, and on other instruments of international law concerning such protection*, Paris 1996, s. 67–83.

³³ Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I), Genewa, 8 czerwca 1977 r.

pkt 2 określono pojęcie celu wojskowego. Rozumianego jako takich obiektów, „które z powodu swej natury, swego rozmieszczenia, swego przeznaczenia lub wykorzystania wnoszą istotny wkład do działalności wojskowej i których całkowite lub częściowe zniszczenie, zajęcie lub zneutralizowanie daje określoną korzyść w danej sytuacji”³⁴. Zaznaczono jednocześnie, że w razie wystąpienia wątpliwości uznaje się dobra, jakich przeznaczeniem jest użytek cywilny, kult religijny, dom, pomieszczenie mieszkalne, szkoła za obiekty nie wnoszące wkładu w prowadzone działania wojskowe³⁵. W II Protokole z 1999 roku cel wojskowy określono jako „Obiekt, który ze względu na charakter, lokalizację, cel lub zastosowanie wnosi istotny wkład do działań wojskowych i którego całkowite lub częściowe zniszczenie, zajęcie lub zneutralizowanie w istniejących w danym momencie okolicznościach, przynosi określoną korzyść wojskową”³⁶.

Zawarte w konwencji haskiej nakazy poszanowania i ochrony obowiązują nie tylko państwa na własnym terytorium, które jeszcze w czasie pokoju winno przygotować formy opieki nad nimi na wypadek możliwych do przewidzenia konsekwencji działań zbrojnych³⁷. Co bardzo istotne postanowiono, że „Wysokie umawiające się Strony powstrzymają się od wszelkich środków odwetu wymierzonych przeciw dobrom kulturalnym”³⁸. Zapobiegając ewentualnym rozbieżnościom w ocenach zapewnienia należytej ochrony przez stronę przeciwną wzbogacono zapis o zastrzeżenie, iż państwo będące stroną konwencji” nie może uchylać się od zobowiązań, określonych w niniejszym artykule, w stosunku do którejkolwiek innej Wysokiej Umawiającej się strony, powołując się na okoliczność, że Strona ta nie zastosowała środków opieki przewidzianych w art. 3”³⁹.

Spśród ustanowionych zasad ochrony dóbr kulturalnych obowiązujących Państwa Strony konwencji wyodrębniono czas stanu okupacji. Zobligowano państwo okupujące do popierania wysiłków właściwych władz narodowych terytorium okupowanego, mających na celu zapewnienie opieki nad jego dobrami kultury i ich zachowanie⁴⁰. Wszelka aktywność oraz podejmowane inicjatywy przez stronę okupującą zostały zaakceptowane jedynie w sytuacji pilnej potrzeby⁴¹.

(Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175 (załącznik), http://www.pck.org.pl/pliki/mp/1977_Genewa_-_PD_I.pdf [dostęp: 12.11.2016].

³⁴ *Ibidem*, art 52, ust. 2.

³⁵ *Ibidem*, art 52, ust 3.

³⁶ Protokół drugi do konwencji haskiej z 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, Haga, 26 marca 1999 r. art 1 pkt. F, http://www.pck.org.pl/pliki/mp/1999_Haga_-_dobra_kultury_PD_II.pdf [dostęp: 20.11.2016].

³⁷ Konwencja Haska, art. 3.

³⁸ *Ibidem*, art 4, ust 4.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*, art. 3, ust.1.

⁴¹ „Jeżeli dla zachowania dóbr kulturalnych położonych na terytorium okupowanym, a uszkodzonych przez działania wojenne konieczne są kroki natychmiastowe i jeżeli właściwe władze narodowe nie mogą ich podjąć, Mocarstwo okupujące przedsięwzięć w miarę możliwości najkonieczniejsze środki zachowawcze w ścisłej współpracy z tymi władzami”, *ibidem*, art. 3, ust 2.

Istotnym podkreślenia jest fakt, iż zgodnie z Rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1483 z 22 maja 2003 roku⁴² Stany Zjednoczone i Wielka Brytania zostały uznane za mocarstwa okupujące (occupying powers) Irak, lecz żadne z nich nie było stroną Konwencji Haskiej o ochronie dóbr kulturalnych z 1954 roku i obowiązywały je przepisy z 1907 roku.

Do obowiązków państwa okupującego w myśl litery Konwencji haskiej z 1954 roku należy:

1. Popieranie wysiłków władz narodowych państwa okupowanego na rzecz zagwarantowania ich zachowania oraz opieki i ochrony nad nimi;
2. Podjęcie działań na rzecz zabezpieczenia, rekonstrukcji i restauracji uszkodzonych dóbr kulturalnych w czasie działań wojennych, gdy władze narodowe nie są w stanie samodzielnie ich zrealizować;
3. Współpracy z władzami narodowymi państwa okupowanego w celu zabezpieczenia, zachowania, ochrony oraz opieki nad dobrami kultury;
4. Podejście działania na rzecz przestrzegania zasad Konwencji dotyczących regulacji poszanowania dóbr kulturalnych przez ruch oporu w państwie okupowanym⁴³.

W dołączonym do Konwencji Haskiej Protokole państwa uzgodniły zasady restrykcji zrabowanych w czasie trwania konfliktu zbrojnego dóbr. Państwa postanowiły iż:

- 1) będą zapobiegać wywozowi dóbr kultury zdefiniowanych w art. 1 Konwencji Haskiej z terenów przez siebie okupowanych;
- 2) będą zabezpieczać dobra pochodzące z terenów okupowanych jakie zostaną wwieszone na ich własne terytorium, zabezpieczenie dóbr będzie stosowane z urzędu bezpośrednio przy wwieszeniu obiektów na teren państwa sygnatariusza. W wypadku, gdy bezpośrednio zabezpieczenie nie nastąpi, zostanie zastosowane, na prośbę władz okupowanego terytorium;
- 3) zwrócą dobra kulturalne jakie znajdowały się na ich terytorium władzom terytorium wcześniej okupowanego po zakończeniu działań zbrojnych;
- 4) nie będą zatrzymywać dóbr kulturalnych jako odszkodowania wojennego;
- 5) wypłacą odszkodowanie posiadaczom dóbr kulturalnych, podlegających zwrotowi, którzy przechowywali je w dobrej wierze.⁴⁴

Różnorodność systemów prawnych państw uczestniczących w konferencji uniemożliwiła wypracowanie jednolitego systemu karnego za naruszenia lub złamanie jej postanowień. Chcąc podkreślić wagę dokumentu przyjęto następujący przepis: „Wysokie Umawiające się Strony zobowiązują się powziąć w ramach swoich systemów prawa karnego wszelkie konieczne środki, ażeby osoby, które dopuściły się naruszenia postanowień niniejszej Konwencji lub nakazały jej naruszenie były bez względu na swoje obywatelstwo ścigane i osiągnięte sankcjami bądź karnymi, bądź dyscyplinarnymi”⁴⁵. Zabrakło jednak przepisów wykonaw-

⁴² Rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1483, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/368/53/PDF/N0336853.pdf?OpenElement> [dostęp: 14.11.2016].

⁴³ *Ibidem*, art. 5.

⁴⁴ Protokół Konwencji Haskiej, art. 1, ust. 1–4.

⁴⁵ Konwencja Haska, art. 28.

czych, które jasno określałyby kary i konsekwencje za złamanie przepisów konwencji. Brak jest również przepisów, które zmuszałyby państwa do wymierzenia kary winowajcom. W obecnym brzmieniu Konwencji pociągnięcie do odpowiedzialności obywateli danego kraju łamiących jej przepisy przez jego organy zależy w dobrej woli państwa⁴⁶.

W wyniku wielkich strat jakie zostały poniesione w czasie wojny na Bałkanach tekst Drugiego Protokołu do Konwencji haskiej przyjęto 26 marca 1999 r. Wprowadza definicje m.in. dla takich pojęć jak: dobro kulturalne oraz cel wojskowy.

Drugi Protokół rozszerza istniejący na podstawie Konwencji Haskiej zakres regulacji ochrony dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego o późniejsze unormowania prawa międzynarodowego, co umożliwia wykorzystanie przewidzianych w nim procedur w podczas planowania i organizacji działań na rzecz ochrony dóbr kultury w czasie pokoju, oraz konfliktu zbrojnego. Protokół daje także możliwości szerszej prezentacji na forum międzynarodowym rozwiązań prawnych i organizacyjnych, dotyczących ich ochrony. Umożliwia to ubieganie się o powołanie przedstawiciela państwa w skład Komitetu ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, który będzie m.in. przyznawał, zawieszał lub cofał ochronę wzmocnioną, a także promował listę dóbr kulturalnych objętych ochroną wzmocnioną. Ustanawia zasady, które należy stosować w czasie prowadzenia operacji militarnych⁴⁷ jak i zasady ochrony dóbr kultury podczas okupacji⁴⁸. Zgodnie z nimi można dokonać ataku na dobro kulturalne jedynie na podstawie kategorycznej konieczności wojskowej gdy określone dobro kulturalne zostało przekształcone na cel wojskowy, nie ma innej możliwości na osiągnięcie podobnej korzyści wojskowej.

Rozkaz zniszczenia lub uszkodzenia dobra kulturalnego w sytuacji kategorycznej konieczności wojskowej może wydać oficer dowodzący jednostką odpowiadającą batalionowi bądź wyższej, lub siłą mniejszą pod względem rozmiarów jeśli są takie okoliczności. Musi jednak wydać wcześniej odpowiednie ostrzeżenie⁴⁹.

Strona atakująca jest zobowiązana do sprawdzenia poprzedzającego atak, czy atakowane budynki nie są dobrami kulturalnymi chronionymi na podstawie artykułu 4 konwencji. Musi podjąć wszystkie możliwe środki i metody podczas ataku by uniknąć a jeśli to niemożliwe by zminimalizować przypadkowe uszkodzenia. Winna zaniechać ataku który mógłby przyczynić się do niezamierzonych szkód obiektów chronionych artykułem 4 konwencji oraz odwołać atak w sytuacji gdy cel okaże się być chronionym 4 artykułem Konwencji lub gdy straty wynikające z przeprowadzonego ataku byłyby dużo mniejsze od pozyskanych korzyści wojskowych⁵⁰.

⁴⁶ „Wysokie Umawiające się Strony zobowiązują się powziąć w ramach swoich systemów prawa karnego wszelkie konieczne środki, ażeby osoby, które dopuściły się naruszenia postanowień niniejszej Konwencji lub nakazały jej naruszenie były bez względu na swoje obywatelstwo ścigane i osiągnięte sankcjami bądź karnymi, bądź dyscyplinarnymi”, *ibidem*, art. 28.

⁴⁷ Protokół Konwencji Haskiej, art. 6–8 II.

⁴⁸ *Ibidem*, art. 9.

⁴⁹ *Ibidem*, art. 6.

⁵⁰ *Ibidem*, art. 11.

Podczas prowadzenia działań zbrojnych strony konfliktu powinny usunąć dobra kultury znajdujące się w bliskiej okolicy celów wojskowych lub gdy nie jest to możliwe zadbać o ich ochronę na miejscu. Dla zachowania środków ostrożności powinny także unikać lokalizacji celów wojskowych w bliskim położeniu dóbr kulturalnych⁵¹.

Protokół nakłada także nowe obowiązki na państwa okupujące. W myśl tych przepisów państwa te zostały zobowiązane do zabrania i zapobiegania nielegalnemu wywozowi, przemieszczaniu i własności dóbr kulturalnych, prowadzeniu wykopalisk archeologicznych w czasie trwania okupacji⁵² oraz zmianom dóbr kultury lub w korzystaniu z nich jakich celem jest zatajenie bądź zniszczenie kulturowych, naukowych i historycznych dowodów.

Wszystkie prowadzone zmiany w korzystaniu z dóbr kultury lub prace archeologiczne muszą być prowadzone w ścisłej współpracy z odpowiednimi i kompetentnymi władzami państwa okupowanego⁵³.

Protokół precyzuje, iż każdy kto dopuszcza się ataku na dobro kulturalne chronione ochroną wzmocnioną lub wykorzystuje je bądź jego otoczenie do wsparcia działań wojskowych a także powoduje duże zniszczenia czy też zawłaszcza je, kradnie, dokonuje aktów wandalizmu popełnia przestępstwo⁵⁴.

Polska od 1956 roku jest stroną Konwencji Haskiej, II Protokół ratyfikowała dopiero w roku 2011⁵⁵, zatem po zakończeniu misji stabilizacyjnej w Iraku.

Wydawać by się mogło, iż regulacje zamieszczone w konwencji wraz z jej protokołami dodatkowymi są wystarczającą gwarancją ochrony dóbr kulturalnych w czasie konfliktów zbrojnych. Wydarzenia jakie miały miejsce podczas konfliktów zbrojnych w Iraku tj. operacji Pustynna Burza oraz Iraqi Freedom wraz z późniejszą misją stabilizacyjną stoją w dalekiej sprzeczności z takim przekonaniem.

Irak to wyjątkowe miejsce na archeologicznej mapie świata, jest kolebką cywilizacji. Znajduje się tu ponad 10 tysięcy stanowisk archeologicznych zarejestrowanych przez Iracką Służbę Starożytności, naukowcy szacują, że może być ich nawet dziesięciokrotnie więcej. To tutaj w Babilonie nazywanym Brama Boga postawiono biblijną wieżę Babel. W mieście Ur urodził się Abraham, znaleziono w nim kodeks starszy od zapisu Nabuchodonozora, Borsippa, Niniwa, Nippur, Marad czy średniowieczne Wasit to tylko kilka spośród setek miejsc ważnych dla ogólnoświatowej historii.

Zniszczenia dokonane w czasie bombardowań, ostrzałów, walk ulicznych, lub partyzanckich są nieuniknione podczas prowadzenia działań wojennych⁵⁶. Pod-

⁵¹ *Ibidem*, art. 8.

⁵² Wyjątkiem od tej reguły są sytuacje w których jest to niezbędnie konieczne ze względu na zabezpieczenie i udokumentowanie oraz zachowanie obiektów (*ibidem*, art. 9).

⁵³ *Ibidem*, art. 9.

⁵⁴ *Ibidem*, art. 15.

⁵⁵ Dz.U. z 2011 r. Nr 187, poz. 1114.

⁵⁶ Na temat zniszczeń dokonanych w Iraku w prasie codziennej m.in. zob.: P. Jendroszczyk, *Zabytki pod bombami*, „Rzeczpospolita”, 15.03.2003, wyd. 2882, s. X1; G. Sowula, *Nasza cywilizacja wzięła początek w Iraku*, „Rzeczpospolita” 15.07.2007, wyd. 2007, s. X1; idem, *Za dużo zabytków*, „Rzeczpospolita”, 30.10.2004, wyd. 3365, s. X1;

czas trwania działań zbrojnych miasto Al Kurna było bombardowane przez dwa dni. Karbala również Nadżaf znalazł się pod ciężkim ostrzałem artyleryjskim. Walki toczyły się wokół takich miejsc, jak legendarne Ur, bomba uderzyła w pobliżu Niniwy. W Al-Basrze zniszczono legendarne drzewo Adama⁵⁷. Intensywnie bombardowano Mosul, Tikrit, gdzie zniszczono tam Muzeum Narodowe⁵⁸, Karbalę⁵⁹, okolice starożytnego asyryjskiego miasta Niniwy oraz Nimrud, z pięknymi starożytnymi pałacami. W roku 2004, w czasie walk ulicznych w Nadżafie została uszkodzona złota kopuła Meczetu imama Alego – najważniejszej świątyni szyitów⁶⁰. Mustansiriya, Uniwersytet w Bagdadzie, (założony w 1234 r.) został uszkodzony w czasie bombardowania 23 marca 2003r⁶¹. W czasie bombardowania wojska koalicji zniszczyły 65 meczetów w Faludży, Ramadi oraz Tal Afar. Podczas nalotów zniszczono meczet Al-Askari oraz Shrine Sanktuarium w Samarze⁶², ślady wybuchów bombowych oraz ślady po ostrzale z karabinów maszynowych są widoczne w okolicach Zigguratu w Ur, rakieta uszkodziła szczyt wieży XIX-wiecznego meczetu Abu Hanifa⁶³ w Bagdadzie⁶⁴. Na dachu Biblioteki Muzeum dziecięcego w Bagdadzie umieszczono punkty ogniowe⁶⁵. Stanowiska archeologiczne, takie jak Tell el-Babil lub Hanaruba, zostały zamienione na irackie punkty oporu. Szyicka milicja zajęła budynek lokalnego muzeum w Kufie i adaptując go do swoich potrzeb⁶⁶. Największą trwogę przeżył świat nauki na wieść o kilkudniowej grabieży Muzeum Narodowego w Bagdadzie przechowującego najcenniejsze eksponaty. Zajęcie przez wojska amerykańskie starożytnego Babilonu i założenie tam bazy wojskowej niewątpliwie uchroniła je od ciągłych grabieży lecz równocześnie spowodowała

T. Wróbel, W. Adamski, *Kraina zigguratów*, „Polska Zbrojna” 2005, nr 35, s. 20–23; G. Sowula, *Babilon niszczył Saddam, złodzieje i wody gruntowe*, „Rzeczpospolita”, wyd. 3435, s. X1; J. Przybylski, *Kto odpowiada za zniszczenie Babilonu?*, „Rzeczpospolita”, wyd. 3433, s. X1; J. Przybylski, *Polacy nie zniszczyli zabytków*, „Rzeczpospolita”, wyd. 3437, s. X1.

⁵⁷ Według legendy w tych okolicach był ogród rajski, można było tam oglądać tzw. drzewo Adama, zob.: <http://www.metro.co.uk/news/newsfocus/584968-iraqs-garden-of-eden-springing-to-life> [dostęp: 14.11.2016].

⁵⁸ I. Prusher, *Hussein's hometown hub of fealty*, „The Christian Science Monitor”, 24.04.2003, <http://www.ileneprusher.com/2003/04/husseins-hometown-hub-of-fealty> [dostęp: 14.11.2016].

⁵⁹ W Karbali syn Alego, Husajn zamordowany został przez sunnitów w 680 r. p.n.e. Znajdujące się tam Mauzoleum Husajna jest najważniejszym miejscem szyitów porównywalnym do katolickiego Watykanu lub żydowskiej ściany Płaczu.

<http://wyborcza.pl/1,75248,2073447.html> [dostęp: 14.11.2016].

⁶⁰ <http://users.ox.ac.uk/~wolf0126> [dostęp: 15.11.2016].

⁶¹ *A heritage under siege*, Al-Ahram Weekly on Line, <http://weekly.ahram.org.eg/2003/633/hr2.html> [dostęp: 11.11.2016].

⁶² J. Paul, C. Nahory, *War and Occupation in Iraq*, 2007, s. 32, http://www2.weed-online.org/eu/texte/war_and_occupation_in_iraq.pdf [dostęp: 14.11.2016].

⁶³ Zob.: http://en.wikipedia.org/wiki/Abu_Hanifa_Mosque [dostęp: 11.11.2016].

⁶⁴ M. Bogdanos, W. Patrick, *op. cit.*, s. 172.

⁶⁵ K. Sałaciński, M. Lemiesz, Ł. Olędzki, G. Galbierczyk, *Działania Polski na rzecz ochrony dziedzictwa kultury Iraku w ramach misji stabilizacyjnej*, Warszawa 2004, s. 5.

wało wiele szkód wynikających z konieczności przystosowania terenu do potrzeb wojskowych oraz samego funkcjonowania obozu. Budowa obiektów ruchomych, tworzenie stanowisk wartowniczych, strzelniczych, kopanie rowów, ruch ciężkich uzbrojonych samochodów, istnienie lądowisk dla śmigłowców i związane z tym silne drgania powietrza są tylko kilkoma wymienionymi czynnikami wpływającymi na pogarszanie się substancji zabytkowej. Zagrożenia stwarzali także poruszający się po terenie zabytkowym żołnierze, których nie poinformowano wcześniej o znaczeniu miejsca, w jakim się znajdowali i potrzebie jego ochrony. Stanowisko archeologiczne w Ur, zostało otoczone przez duży obóz wojskowy i lotnisko

Wśród zniszczonych przez ludzi obiektów należy wymienić: Muzeum Narodowe w Bagdadzie⁶⁷, Bibliotekę Narodową i Archiwum w Bagdadzie⁶⁸ jakie dwukrotnie splądrowano oraz spalono⁶⁹. W Bibliotece Narodowej także spalono archiwum okresu republikańskiego obejmującego dokumenty od 1977 roku. 14 kwietnia spłonęła Awqaf Library⁷⁰, Zniszczeniu uległy również inne bagdadzkie biblioteki: Akademii Nauk, Uniwersytecka, Akademii Medycznej oraz Akademii Sztuk. Poza Bagdadem można wymienić Bibliotekę Uniwersytetu w Basrze, która utraciła ponad 70% swoich zbiorów oraz centralną Bibliotekę Uniwersytetu w Mosulu. Tu doszczętnie zniszczono „zaledwie” 30% stanu posiadania a także tamtejsze Muzeum⁷¹, W Irackiej Akademii Nauk 80% książek zrabowano, ale budynek biblioteki nie spłonął, Iraqi House of Manuscripts splądrowano, lecz oszczędzono wyposażenie, zaś Bajt al-Hikma została zarówno splądrowana i spalona⁷². Szabrownicy zniszczyli także: XII-wieczny Pałac Abbasydów, XIV-wieczny Madrasa al-Mustansiriya, Saray Meczet, Suq al-Saray⁷³. Niszczono także stanowiska archeologiczne. Za przykład mogą posłużyć: Kirkuk, Kuyunjik, Nimrud, Nuffar, Samarra, St. Elijah’s Monastery, Tal Afar, Tell Ibzeikh, Tell Jokha, Tell el-Muqayyar, a na Tell Nuffar grabieżcy wykopali 60–80 dołów na głębokość do 1,5 m celem pozyskania ruchomych obiektów zabytkowych⁷⁴. Zabytki, głównie obiekty kultu religijnego padały ofiarą ataków terrorystycznych: 29 sierpnia 2003 roku eksplozja bomby uszkodzi-

⁶⁷ M. Bogdanos, W. Patrick, *op. cit.* oraz M. Bogdanos, *The casualties of war: the truth about the Iraq Museum*, „American Journal of Archaeology” 2005, No. 109, s. 477–526.

⁶⁸ M.-J. Deeb, A. Haley, *The Library of Congress and the U.S. Department of State Mission To Baghdad. Report on the National Library and the House of Manuscripts*, October 27–November 3, 2003, <http://www.loc.gov/rr/amed/iraqreport/iraqreport.html> [dostęp: 14.11.2016].

⁶⁹ 10 i 12 kwietnia 2003 roku.

⁷⁰ Była to najstarsza instytucja kulturalna Iraku.

⁷¹ G. Gugliotta, *Pentagon was told of risk to Museums*, „Washington Post”, 14.04.2003, s. A19, <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A19691-2003Apr13?language=printer> [dostęp: 14.11.2016].

⁷² *N. Al-Tikriti Iraq Manuscript Collections, Archives, & Libraries, Situation Report*, 8 June 2003, <http://oi.uchicago.edu/OI/IRAQ/docs/nat.html> [dostęp: 14.11.2016].

⁷³ J. Paul, C. Nahory, *op. cit.*, s. 37.

⁷⁴ M. Olbryś, *Relikty stolic starożytnej Mezopotamii: Nibru/Nippur i Babilon wobec konfliktu 2003–2005*, „Z Otchłani Wieków” 2005, R. 60, nr 1–4, s. 212–222.

ła Grób Alego w Nadzafie⁷⁵, burząc wejście do meczetu⁷⁶. 22 lutego 2006 zamachowcy uszkodzili świątynię Al-Askarija znanej jako Złoty Meczet w Samarze. Na przestrzeni kilku tygodni zniszczonych zostało przez bojówkarzy szyickich ponad 100 sunnickich świątyń, a do czerwca 2006 roku – 60 szyickich meczetów⁷⁷.

Przytoczone wyżej przykłady zniszczeń i rabunków dokonanych tak przez działania wojenne jak i przez samych Irakijczyków świadczą o wielkiej skali tego zjawiska jakie przetoczyło niczym huragan przez cały Irak.

Zapoczątkowana w marcu 2003 roku operacja Iraqi Freedom zakończyła ponad 30 letni okres panowania Saddama Husajna w Iraku, zniesiono także sankcje gospodarcze nałożone na to państwo. Rozpoczęła się nowa era odbudowy i rekonstrukcji wszystkich gałęzi gospodarki i państwowości w tym zaniedbywanego latami sektora ochrony dóbr kultury.

22 maja 2003 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ wydała Rezolucję nr 1483, wzywającą państwa członkowskie do udzielenia pomocy narodowi irackiemu w odbudowie kraju oraz wsparcia dla warunków stabilizacji i bezpieczeństwa w tym kraju, a ochrona dóbr kultury i dziedzictwa irackiego była jedną z wymienionych sfer zaangażowania. 14 lipca 2003 Minister Spraw Zagranicznych na forum UNESCO przedstawił list, w którym zaprezentował zobowiązania Polski na rzecz ochrony irackiego dziedzictwa kulturalnego. Wśród podjętych zobowiązań Minister wymienił: ocenę szkód powstałych w wyniku działań zbrojnych i dokonywanych grabieży, zorganizowanie misji specjalistów celem wykonania dokumentacji stanowisk i obiektów zabytkowych, sporządzenie raportu o aktualnym stanie obiektów znajdujących się w polskiej strefie odpowiedzialności. Minister zobowiązał się także do podjęcia prowadzenia prac zabezpieczających zagrożone obiekty a także organizację szkoleń skierowanych do żołnierzy oraz działania mające na celu odbudowę struktur odpowiedzialnych za ochronę irackich dóbr kultury. Wyznaczone cele na forum UNESCO określono nazwą „polskiego programu”⁷⁸.

We wrześniu 2003 roku Polska przejęła od Amerykanów obóz założony w Babilonie jako główną bazę dowodzenia Dywizji Wielonarodowej, Centralno-Południowej strefy odpowiedzialności. W jej skład wchodziły początkowo prowincje: An Najaf, ze stolicą w Najaf⁷⁹, Wasit, którego stolicą jest Al Kut; Babil, ze stolicą w mieście Hilla; Al Qadisiyah z głównym miastem w Diwanija oraz Karbala, z centralnym ośrodkiem o tej samej nazwie. Łącznie był to obszar o powierzchni 80

⁷⁵ Świątynia ta jest jednym z najważniejszych obiektów kultu muzułmanów wyznania szyickiego pochowany jest w niej kalif Ali Ibn Abi Talib, kuzyn i zięć Mahometa zmarły w 661 roku.

⁷⁶ R.S. Sanchez, D.T. Pchillips, *Mądrzejszy w boju. Opowieść żołnierza*, Toruń 2010, s. 344.

⁷⁷ Szerzej na temat relacji sannicko-szyickich zob.: A. Dzisiów-Szuszczkiewicz, *Szyici i sunnici na Bliskim Wschodzie. Odwieczny konflikt czy współpraca ponad podziałami?*, Warszawa 2008.

⁷⁸ List Ministra Włodzimierza Cimoszewicza do Koichiro Matsuura Dyrektora Generalnego UNESCO z dnia 14 lipca 2003 r.

⁷⁹ *Nadzaf – święte miasto szyitów*, „Rzeczpospolita”, 30.08.2003, http://new-arch.rp.pl/artukul/449235_An-Nadzaf_-_swiete_miasto_szyitow.html [dostęp: 14.11.2016].

tys. km² graniczący od zachodu z Arabią Saudyjską, a od wschodu z Iranem⁸⁰. Jest to część Iraku o największym nasyceniu stanowiskami archeologicznymi oraz obiektami zabytkowymi (ponad 1500)⁸¹. Miesiąc później, w październiku, do PKW dołączył polski archeolog co rozpoczęło 8 letni proces działań na rzecz ochrony irackich dóbr kultury przez polskich specjalistów. Należy podkreślić, iż Polska była jedynym krajem, która przez cały okres trwania misji (I–X zmiany) miała w swoim składzie archeologów.

Realizowane przez polskich specjalistów działania można podzielić na dwie grupy obszarów prac. Pierwszym były te wykonywane w czasie, gdy funkcjonował obóz wojskowy w Babilonie oraz drugi rodzaj po opuszczeniu stanowiska Babilon. Drugim, był etap to czas, gdy główną bazą Wielonarodowej Dywizji była baza „Echo” w Ad Diwanijah, a wykonywane przez archeologów zadania skoncentrowały się na zagadnieniach wspierających, doradczych przedstawicieli lokalnych struktur tych służb oraz pracowników ośrodków akademickich jak również inwentaryzacyjnych stanowisk archeologicznych.

Do głównych zadań archeologa należało odtworzenie struktury irackiej Służby Starożytności odpowiedzialnej za ochronę zabytków. W tym celu odbywano spotkania dyrekcją Muzeum Archeologicznego w Bagdadzie, kontaktowanie się z byłymi pracownikami Muzeum oraz Służby Starożytności, odtwarzanie regionalnych biur tej Służby i szkolenia przyszłych jej pracowników. Miało to na celu przygotowanie irackich służb odpowiedzialnych za zabytki do powolnego przejęcia obowiązków ich ochrony i opieki nad nimi. Podjęto także wysiłki odtworzenia Policji Archeologicznej.

Nie cierpiącym zwłoki było zabezpieczenie stanowisk archeologicznych w tym głównie Babilonu, gdzie znajdował się obóz wojskowy. W ramach prac zabezpieczających dokonano inwentaryzacji stanowisk archeologicznych znajdujących się na terenie bazy i w jej okolicy, wizytowano lokalne stanowisk archeologicznych w polskiej strefie, organizowano patrole wojskowe mających na celu ochronę i zabezpieczenie stanowisk archeologicznych przed grabieżą i zniszczeniem. Pozyskano lokalną społeczność w tym plemienną, oraz byłych pracowników Służby Starożytności do monitorowania i ochrony stanowisk, wykonano system zabezpieczeń np. z drutu kolczastego, wokół zagrożonych grabieżą obiektów. Wytyczono ścieżkę turystyczną wraz z opisami dla zwiedzających żołnierzy, zapobiegając tym samowolnym wycieczkom po ruinach. Wykorzystując zasieki zamknięto turystyczną część Babilonu która składała się z pałaców i wykopalisk rejonu Qasr. Teren wokół Pałacu Centralnego został ogrodzony balustradami i taśmami asekuracyjnymi pozostawiając dla zwiedzających restrykcyjnie wytyczone ścieżki.

⁸⁰ Kwestie graniczne Iraku zob.: B. Iwasiów-Pardus, *Problemy Bliskiego i Środkowego wschodu w polityce zagranicznej republikańskiego Iraku*, Warszawa 1990, s. 112–120.

⁸¹ Decyzją Rady Starożytności i Dziedzictwa Kulturowego Iraku w rejestrze zabytków znalazło się 500 obiektów z prowincji Qadisiyah, 423 z prowincji Babil oraz 461 z Wasit, z Najafy oraz Karbali odpowiednio 74 i 45 K. Sałaciński, M. Lemiesz, *Realizacja przez Polskę zadań na rzecz ochrony dziedzictwa kulturalnego Iraku w ramach misji stabilizacyjnej*, prezentacja PPS [2004].

Podejmowano także działania doradcze informując zarówno dowództwo, jak i dowódców niższego szczebla o stanowiskach znajdujących się w sąsiedztwie obozu oraz obostrzeniach wynikających z istnienia na stanowisku bazy wojskowej. Przeprowadzono szereg szkoleń oraz tzw. pogadanki dla żołnierzy uświadamiając zakres zagrożeń oraz odpowiedzialność karną za dokonanie zniszczeń.

Osobnym trybem szkolenia objęto Żandarmerię Wojskową przybliżając zagadnienia prawnych aspektów ochrony dóbr kultury w czasie konfliktów zbrojnych, w tym działań prewencyjnych wobec prób przemytu a także wywozu z kraju objętego konfliktem. Zapoznano także funkcjonariuszy z zasadami rozpoznawania oryginalnych obiektów ruchomych, by mogli skutecznie zapobiec ich nielegalnemu wywozowi.

W tym czasie opracowano także pierwszy raport zniszczeń Babilonu tzw. „Raport otwarcia” w którym podzielone zostały szkody na: powstałe w wyniku czynników naturalnych, działań wojennych (wiosna 2003), utworzenia obozu, po przejęciu obozu przez polskie wojsko.

Priorytetowym zadaniem było zabezpieczenie stanowiska Babilon przed zniszczeniem ze strony stacjonujących w nim wojsk w bazie o powierzchni 150 ha. Niestety wszelkie prace przystosowania terenu do potrzeb obozu wojskowego wykonywane były bez nadzoru archeologicznego. Codzienna obecność ponad 2000 żołnierzy i wykonywanie przez nich powierzonych im obowiązków powodowało pilną potrzebę możliwie najlepszego zabezpieczenia znajdujących się tak na terenie jak i w otoczeniu obozu obiektów. W wyniku podjętych inicjatyw uzupełniono ogrodzenia płotem i z drutem, wyznaczono ścieżki dla zwiedzających, zakazano ingerencji w strukturę naziemną w obszarze przylegającym o lotniska i sąsiadujących budynków, nakazano zgłaszanie wszelkich prac prowadzonych na terenie obozu Służbie Starożytności. Ograniczono także do minimum prace ziemne oraz budowlane na terenie obozu a także zorganizowano system eksploatacji i przewozu piasku oraz ziemi z wyrobisk umiejscowionych poza obszarem stanowiska. Do konstrukcji ochraniających przebywających w obozie żołnierzy wykorzystywano jedynie elementy instalowane bezpośrednio na powierzchni gruntu bez ingerencji w substancje zabytkową znajdującą się poniżej powierzchni gruntu (bastiony Hesco, koncentrina)

Polscy archeolodzy podejmowali także prace rekonstrukcji oraz remontów zniszczonych przez bandy rabusiów obiektów Muzeum w Babilonie, Muzeum Hammurabiego, Muzeum Nabuchodonozora, budynek i biuro Służby Starożytności a także miejscowy posterunek policji⁸². Wszystkie projekty realizowane z jednego z amerykańskich funduszy CPA, jakim był Commander's Emergency Response Program⁸³ (CERP) pochodzących z zamrożonych środków Saddama Husajna,

⁸² Zgodnie z prawem irackim znalezione oryginały obiektów zabytkowych były przenoszone do Muzeum Narodowego w Bagdadzie, a ich kopie można było oglądać w muzeach regionalnych lub muzeach utworzonych przy najważniejszych stanowiskach archeologicznych jak Babilon.

⁸³ M.S. Martins, *The Commander's Emergency Response Program*, http://www.dtic.mil/doctrine//jel/jfq_pubs/0937.pdf [dostęp: 14.11.2016].

które poprzez programy ONZ⁸⁴ były rozdysponowywane przez Tymczasowy Zarząd Koalicyjny na rzecz odbudowy Iraku. Z tych funduszy wykonano m.in. remont Muzeum w Babilonie, ogrodzono pozostałości Pałacu Letniego Nabuchodonozora II, odnowiono kompleks w Jamjah gdzie był się grób Imama Omran'a bin Alego a także odnowiono zespół zabytkowy Amam'a Abraheem'a bin Abd Allah al Aaht w Al-Qassim. Zainstalowano także na stanowisku Birs Nimrud w Borsippie kontener dla Policji Archeologicznej jednocześnie zamontowano wieże obserwacyjne by monitorować okolicę. Odnowiono także meczet w Ad Diwaniah i wyremontowano siedzibę Służby Starożytności oraz Policji Archeologicznej⁸⁵.

Ważnym elementem polskiego programu ochrony irackich dóbr kultury była kontrola bagażu żołnierzy powracających do kraju po zakończonej zmianie. Kontroli podlegał zarówno bagaż główny jak i podręczny. Kierując się przepisami polskiego prawa zakazem wywozu objęto przedmioty wytworzone przed 1945 roku, na kolejnej zmianie zastrzono te wytyczne zabraniając całkowitego wywozu przedmiotów irackich. Wyjątek zrobiono jedynie dla przedmiotów pochodzących z czasów panowania Saddama Husajna, traktowane przez samych Irakijczyków jak śmieci a dla żołnierzy były pamiątką. Wszystkie znalezione przedmioty nie spełniające wymogów były zatrzymywane przez kontrolerów i przekazywane Służbie Starożytności.

Równocześnie z podjętą decyzją o przeniesieniu obozu do Ad Diwaniah rozpoczęto proces przekazywania terenu stanowiska archeologicznego stronie irackiej. W tym celu polscy archeolodzy dokonali pierwszego raportu stanu zachowania obiektów zabytkowych znajdujących się na terenie obozu wojskowego⁸⁶. Raport składa się z dwóch części, w pierwszej przeanalizowano stan zachowania 11 stref otwartych, w drugiej przedstawiono piętnaście obiektów zabytkowych znajdujących się na terenie obozu wojskowego. Dokument ten zawiera ponad 1000 zdjęć dokumentujących zniszczenia i uszkodzenia obiektów licząc ponad 500 stron. Został przekazany stronie irackiej stanowiąc protokół zdawczo-odbiorczy, stanowił też materiał dowodowy podczas prac grup ekspertów UNESCO.

Ostatecznie 22 grudnia 2004 roku wojska koalicyjne wyjechały z Babilonu do Camp Echo w Ad Diwaniah a odpowiedzialność za ochronę nad obiektem przejęła iracka policja archeologiczna⁸⁷ rozpoczynając tym samym drugi etap polskiego programu ochrony irackich dóbr kultury.

⁸⁴ Programy ONZ „Ropa za żywność” oraz Iracki Fundusz Rozwojowy.

⁸⁵ <http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/Projekty-Wykaz.pdf> [dostęp: 14.11.2016].

⁸⁶ T. Burda, A. Dolatowska, M. Olbryś, *Report on Babylon current conditio (the Military Camp Alpha Site)*, Babilon 2004. Pełna wersja raportu dostępna jest na: <http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/kultura-i-dziedzictwo/ochrona-dziedzictwa-kulturowego/ochrona-dziedzictwa-kulturowego-iraku.php> [dostęp: 14.12.2014].

⁸⁷ A. Ekiert, *Wspomnienia i refleksje dowódców Wielonarodowej Dywizji Centrum – Południe*, [w:] *Irak 2003–2008. Misja dla pokoju, Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej z inicjatywy i pod patronatem Ministra Obrony Narodowej przez Akademię Obrony Narodowej 26–27 listopada 2008 roku*, red. S. Zajas, „Zeszyty Naukowe AON” 2008, nr 3A (72), s. 178–181.

Prace archeologów skupiły się wokół działań doradczych, szkoleniowych, inwentaryzacyjnych w tym z wykorzystaniem śmigłowców do dokumentacji fotograficznej stanowisk archeologicznych. W ten sposób dokonano dokumentacji m.in. Isan Bagriyat, Fara, Abu Hatab, Tell Jokha, Kish, a także Tell Nuffar. w sumie do 2007 roku dokonano dokumentacji 57 stanowisk. Dokonana późniejsza analiza wykonanych fotografii pozwoliła ocenić stan zachowania, zdewastowania oraz grabieży⁸⁸ a także pomogła wytypować te obiekty które objęto stałą ochroną policji archeologicznej. Obiekty archeologiczne inwentaryzowano także w sposób tradycyjny „z ziemi” w tym m.in.: Tell as-Saddum, Tell el Inghara, Birs Nimrod, Wasit. Opracowywane dokumentacje przekazywano stronie irackiej.

Skutecznym gwarantem ochrony irackich obiektów zabytkowych były dobrze wyposażone i wyszkolone służby ochrony w tym Policja Archeologiczna. W tym celu podjęto działania by nowo powołanym funkcjonariuszom tej formacji przekazać jak najwięcej wiadomości, tak teoretycznych jak i umiejętności praktycznych oraz koniecznego do realizacji zadań sprzętu. W ramach realizowanych projektów polscy specjaliści systematycznie przekazywali zakupione wyposażenie: kamizelki, mundury, latarki, samochody, kontenery, systemy łączności, radiotelefony, sprzęt administracyjny, części zamienne. Finansowano również budowę wierz obserwacyjnych oraz umocnień z punktami kontrolnymi. Prowadzono także szkolenia funkcjonariuszy z zakresu zasad ochrony stanowisk, procedur użycia sprzętu, kontroli oraz wart.

Polscy specjaliści wspierali także Służbę Starożytności dla której dokonywano zakupów potrzebnego sprzętu komputerowego z dostępem do Internetu, specjalistycznego sprzętu archeologicznego dla pracowników, których szkolono z jego obsługi. Wyposażono ją także w narzędzia potrzebne do prac wykopaliskowych na stanowisku Tell Dirayham.

Ważnym aspektem pracy polskich archeologów było aktywne wspieranie irackiej edukacji z zakresu archeologii. W tym celu wspierano rekonstrukcję Instytutu archeologii Uniwersytetu Babilońskiego w Al Hillah oraz Uniwersytecie Al Quadisiyah, w Ad Diwanija. Pomagając placówkom dydaktycznym zakupiono dla nich potrzebną literaturę specjalistyczną, sprzęt do badań geofizycznych oraz komputery z dostępem do Internetu.

Działania podjęte w Iraku na rzecz ochrony dóbr kulturalnych w ramach trwającej misji stabilizacyjnej były pierwszymi takimi doświadczeniami polskich Sił Zbrojnych na międzynarodowym forum. Obszar za jaki odpowiedzialni byli Polacy obejmował pięć prowincji na których znajdowało się 1500 stanowisk archeologicznych. Potrzeba ich ochrony i zabezpieczenia było przyczyną dodatkowych obowiązków jakim musiało sprostać polskie dowództwo. Trudności potęgował fakt umiejscowienia głównej bazy wojskowej na terenie starożytnego Babilonu. Należało znaleźć złoty środek pomiędzy zapewnieniem ochrony obiektów zabytkowych a koniecznością zagwarantowania bezpieczeństwa obecnym w obozie żołnierzom. Skutecznej realizacji zadań do jakich zobowiązała się Polska na forum

⁸⁸ Z. Kobyliński, *Archeologia z lotu ptaka. Rola zdjęć lotniczych w ochronie zabytków archeologicznych*, „Archeologia Żywa” 1997, nr 3 (4), s. 41–42.

UNESCO podjęli się archeolodzy wchodzący w skład PKW. Nieprzerwanie wykonywali swoje zadania przez dziesięć zmian trwania misji. Nawiązali współpracę z służbami odpowiedzialnymi za ochronę irackich dóbr kultury: Służbę Starożytności oraz Policji Archeologicznej. Przygotowali je do pełnienia obowiązków, przeszkolili a także pomogli w zapewnieniu koniecznego do pracy sprzętu.

Ważnym aspektem polskiego zaangażowania było zabezpieczenie stanowisk archeologicznych, dokonanie ich inwentaryzacji a także podjęcie działań ochronnych.

Opracowano dwa raporty dokumentujące stan zachowanych zabytków. Pierwszym jest raport otwarcia a drugi przygotowano przed przekazaniem obozu stronie irackiej w 2004 roku. Podjęto wiele prac remontowych, rekonstrukcyjnych w obiektach muzealnych, administracyjnych a także w muzułmańskich świątyniach. Wprowadzono nowatorski system kontroli bagażu wyjeżdżających żołnierzy co stanowiło zabezpieczenie przed wywiezieniem obiektów zabytkowych.

Wypracowany przez specjalistów proces a także rozwiązania i procedury ochrony dóbr kultury podczas misji stabilizacyjnej w Iraku stanowią bezcenne doświadczenie z jakiego korzystają eksperci w Afganistanie. Staną się także podstawą do stworzenia stałych rozwiązań ochrony dóbr kultury podczas misji międzynarodowych w przyszłych działaniach sił zbrojnych.

RENATA PAWLIK

INSTYTUCJA ZATARGIA SKAZANIA
W KONTEKŚCIE KRYTERIÓW
DOPUSZCZENIA DO PRACY LUB PEŁNIENIA
SŁUŻBY ZWIĄZANEJ Z DOSTĘPEM
DO INFORMACJI NIEJAWNYCH
W ADMINISTRACJI WOJSKOWEJ

Spent convictions in the context of employment criteria applied by services dealing with access to confidential information in military administration

Abstract

Referring to the protection of confidential information, it is necessary to bear in mind not only comprehensive legal measures but also the effective operation of institutions responsible for conducting verifying proceedings combined with effective internal control. The comprehensive perspective covering the above factors, fostered by the criminal-law's protection of information, seems to be the optimal way of countering the illegal disclosure and use of confidential information. Thus the interdisciplinary and comprehensive nature of the measures constitutes the key to the most effective protection of confidential information, at the same time ensuring state security.

Key words: Spent convictions in the context, confidential information, military administration

Informacja potocznie rozumiana jest jako komunikat lub wiadomość wyrażona w dowolny sposób¹, określony znak, dźwięk, zapis lub szyfr kryjący pewną sensowną treść². W dzisiejszym świecie zdecydowana większość informacji, przede wszystkim zaś te klasyfikowane jako niejawne, staje się coraz cenniejszym i coraz bardziej pożądanym towarem³. Wraz ze wspomnianym wzrostem atrakcyjności

¹ T. Szewc, *Publicznoprawna ochrona informacji*, Warszawa 2007, s. 4.

² W. Wróbel, *Przestępstwa przeciwko ochronie informacji*, [w:] *Kodeks karny. Komentarz do art. 117–277*, red. A. Zoll, t. II, Zakamycze 2006, s. 1235.

³ Por. np. interesujące opracowanie A. Płońskiej, *Karnoprawna ochrona informacji na rynku kapitałowym*, „Prace Naukowe WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego, e-Mo-

i popytu na informacje systematycznie poszerzają się też możliwości ich pozyskiwania i rozpowszechniania co z pewnością sprzyja różnego rodzaju atakom i manipulacjom⁴. Państwo, które w sposób niedostateczny zabezpiecza informacje, szczególnie te dotyczące jego obronności, suwerenności czy funkcjonowania, staje się nieodporne na zewnętrzne i wewnętrzne działania mające na celu jego destabilizację czy wyrządzenie szkody, można bowiem zaobserwować relację między ochroną informacji, a szeroko pojętym bezpieczeństwem państwa⁵. Z tych wszystkich względów jednym z zadań państwa winno być nie tylko kreowanie ale także wzmocnianie skuteczności istniejących instrumentów ochrony informacji.

W przypadku ochrony informacji z jednej strony istotna jest więc jej niezbędność i skuteczność ochrony jako bariery zabezpieczającej interesy państwa, z drugiej zaś strony trzeba pamiętać, że dowolność, względnie nadmierna ochrona mogą w praktyce w sposób nie uprawniony ograniczyć zakres prawa dostępu do informacji, prawo to zaś stanowi jedno z podstawowych praw człowieka⁶ będąc rozumiane jako prawo do poszukiwania, domagania się, otrzymywania i rozpowszechniania informacji, jak również jako prawo do informowania oraz bycia informowanym⁷. Konstytucja RP zapewnia w szczególności: wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1), prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61), a także prawo do informacji o ochronie środowiska (art. 74)⁸. Nie należy zapominać przy tym, że prawo do informacji gwarantowane jest obecnie również przez szereg aktów międzynarodowych⁹. Swoiste klauzule limitacyjne w zakresie prawa do informacji pojawiają się w art. 31 i 61 Konstytucji RP¹⁰. Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne może nastąpić wyłącznie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób

nografie”, Seria: Nr 14; dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/38354>.

- ⁴ Por. m.in. P. Kardas, *Prawnokarna ochrona informacji w polskim prawie karnym z perspektywy przestępstw komputerowych. Analiza dogmatyczna i strukturalna w świetle aktualnie obowiązującego stanu prawnego*, CzPKiNP 2000, z. 1, s. 27.
- ⁵ Por. w tym zakresie m.in. G. Goryński, *Prawne podstawy ochrony informacji niejawnych w Polsce*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2013, nr 1, s. 99 i nast.
- ⁶ P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Obywatelskie prawo do informacji*, red. T. Gardocka, Warszawa 2008, s. 13.
- ⁷ T. Górzyńska, *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] *Prawo informacji. Prawo do informacji*, red. W. Góralczyk jun., Warszawa 2006, s. 13.
- ⁸ A. Płońska, *Karnoprawna...*, s. 89 i nast.
- ⁹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.
- ¹⁰ Por. szerzej m.in. M. Leciak, *Definicja legalna tajemnicy państwowej i tajemnicy służbowej w świetle przepisów Konstytucji RP*, ST.lur.Tor. 2009, t. V, s. 79 i nast.; a także M. Jaśkowska, *Nadawanie klauzuli tajności a kontrola Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PS 2001/10/22; M. Polok, *Ochrona tajemnicy państwowej i tajemnicy służbowej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2006, s. 79.

i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa¹¹. Zgodnie natomiast z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, a zatem również prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nie mogąc naruszać istoty wolności i praw¹². Jako przesłanki uzasadniające ograniczenie dostępu do informacji, przepis ten wymienia określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa¹³.

Wprowadzenie do systemu polskiego regulacji dotyczących ochrony informacji poza względami wskazanymi wyżej motywowane było nadto również potrzebą dostosowania krajowych rozwiązań normatywnych do standardów NATO oraz Unii Europejskiej¹⁴. Warto w tym miejscu wspomnieć, że w 1994r. zostało zawarte przez Rząd RP z NATO porozumienie w sprawie bezpieczeństwa w związku z udziałem w projekcie „Partnerstwo dla pokoju” gdzie Polska zobowiązała się do przestrzegania m.in. standardów w dziedzinie ochrony informacji. Podstawowym aktem normatywnym w tym zakresie w ramach NATO jest umowa między stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o ochronie informacji sporządzona w Brukseli 6 marca 1997r.¹⁵.

¹¹ Por. R. Szałowski, *Ochrona informacji niejawnych a prawo dostępu do informacji publicznej*, „Ius Novum” 2013, nr 1, s. 108 i nast.

¹² Szerzej odnośnie konstytucyjnej zasady proporcjonalności por. K. Wojtyczek, *Granicze ingerencji ustawodawczej w sferę ochrony praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 175 i nast.; por. także R. Pawlik, *Konstytucyjne podstawy i zakres prawa karnania – zagadnienia wybrane z perspektywy odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie. Demokratyczne i socjalne państwo prawne – społeczeństwo, polityka, gospodarka. Księga Jubileuszowa Profesora Zbigniewa Maciąga*, red. M. Grzybowski, Kraków 2014, s. 419 i nast.

¹³ M. Szubiakowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 grudnia 2001 r., II SA 155/01.*, OSP 2002/6/78.

¹⁴ Por. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz o zmianie niektórych ustaw z 16 lutego 2010 r., druk nr 2791, s. 1–2; a także M. Leciak, *Prawnkarne aspekty nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych*, ST.lur.Tor. 2011, t. IX.

¹⁵ Por. w tym zakresie S. Hoc, *Uwagi krytyczne o ustawie o ochronie informacji niejawnych*, Prok. i Pr. 2001, nr 3, s. 75 i nast.; por. także R. Szałowski, *Zakres przedmiotowy tajemnicy państwowej. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Ius Novum” 2008, nr 3, s. 27 i nast. Niniejsza umowa została ogłoszona w Dz.U.2000.64.740, zgodnie z art. 3 ust. 1 Strony zapewnią, że wszystkie osoby posiadające ich obywatelstwo, które z racji pełnienia swoich obowiązków służbowych powinny lub mogą mieć dostęp do informacji oznaczonych jako POUFNE lub wyżej, będą odpowiednio sprawdzone przed podjęciem swoich obowiązków. Zgodnie natomiast z ust. 2 procedury sprawdzające mają na celu ustalenie, czy dana osoba może, z uwagi na jej lojalność i zaufanie, jakim się cieszy, mieć dostęp do informacji niejawnych bez powodowania niedopuszczalnego zagrożenia dla bezpieczeństwa. Na wniosek każda ze Stron będzie współpracować z innymi Stronami w stosowaniu odpowiednich procedur dopuszczania do tajemnicy.

Przyjęta w 2010 roku ustawa o ochronie informacji niejawnych¹⁶ powoływana w dalszej części jako u.o.i.n., która weszła w życie z dniem 2 stycznia 2011 r.¹⁷, a zastąpiła dotychczas obowiązującą w tym zakresie ustawę o ochronie informacji niejawnych z dnia 22 stycznia 1999r.¹⁸, definiuje w art. 1 informacje niejawne jako te, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania¹⁹. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.o.i.n. przepisy ustawy

¹⁶ Tj. Dz.U. 2016, poz. 1167 z późn. zm.

¹⁷ Aktualnie dziedzina regulacji ustawy jest unormowana następującymi aktami prawnymi: ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, tj. Dz.U. 2016, poz. 1167 z późn. zm. oraz przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie; ratyfikowanymi bilateralnymi umowami międzynarodowymi o wzajemnej ochronie informacji niejawnych zawartymi z: Albanią, Bułgarią, Chorwacją, Czechami, Estonią, Finlandią, Francją, Hiszpanią, Łotwą, Norwegią, RFN, Rosją, Rumunią, Słowacją, Szwecją, Ukrainą, USA, Wielką Brytanią i Irlandią Północną oraz Włochami; Umową między Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o ochronie informacji, sporządzoną w Brukseli dnia 6 marca 1997 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 64, poz. 740) oraz Umową między Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o współpracy w dziedzinie informacji atomowych, sporządzoną w Paryżu dnia 18 czerwca 1964 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 143, poz. 1594).

¹⁸ Dz.U. nr 11, poz. 95 z 1999r. z późn. zm.

¹⁹ Por. m.in. D. Kuspiel, *Materiały niejawne w postępowaniu karnym*, Prok. i Pr. 2013, nr 7–8, s. 279; zgodnie z art. 5. ust. 1 u.o.i.n. Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „ściśle tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: 1) zagrazi niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej; 2) zagrazi bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu Rzeczypospolitej Polskiej; 3) zagrazi sojuszom lub pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej Polskiej; 4) osłabi gotowość obronną Rzeczypospolitej Polskiej; 5) doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrazi to bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym zakresie; 6) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie; 7) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu świadków koronnych lub osób dla nich najbliższych albo świadków, o których mowa w art. 184 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.⁵⁾), lub osób dla nich najbliższych. 2. Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: 1) uniemożliwi realizację zadań związanych z ochroną suwerenności lub porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej; 2) pogorszy stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi; 3) zakłóci przygotowania obronne państwa lub funkcjonowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 4) utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione; 5) w istotny sposób zakłóci funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości; 6) przyniesie stratę

mają zastosowanie do: organów władzy publicznej, w szczególności: Sejmu i Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego, a także innych podległych im jednostek organizacyjnych lub przez nie nadzorowanych, sądów i trybunałów, organów kontroli państwowej i ochrony prawa; jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych; Narodowego Banku Polskiego; państwowych osób prawnych i innych niż wymienione w pkt 1–3 państwowych jednostek organizacyjnych; jednostek organizacyjnych podległych organom władzy publicznej lub nadzorowanych przez te organy; przedsiębiorców zamierzających ubiegać się albo ubiegających się o zawarcie umów związanych z dostępem do informacji niejawnych lub wykonujących takie umowy albo wykonujących na podstawie przepisów prawa zadania związane z dostępem do informacji niejawnych.

Z ochroną tak rozumianych informacji niejawnych w pierwszej kolejności w myśl trafnego, a pojawiającego się w wielu dziedzinach życia stwierdzenia „człowiek – najstabsze ogniwo”²⁰, niewątpliwie wiąże się problem kręgu osób mających dostęp do tego rodzaju informacji. Krąg ten zgodnie z decyzją ustawodawcy winien być ograniczony do osób które dają rękojmię zachowania tajemnicy²¹, co zgodnie z przyjętym przez ustawodawcę polskiego modelem, jest

znacznym rozmiarów w interesach ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej. 3. Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „poufne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: 1) utrudni prowadzenie bieżącej polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej; 2) utrudni realizację przedsięwzięć obronnych lub negatywnie wpłynie na zdolność bojową Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 3) zakłóci porządek publiczny lub zagrazi bezpieczeństwu obywateli; 4) utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa lub podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej; 5) utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych oraz organom wymiaru sprawiedliwości; 6) zagrazi stabilności systemu finansowego Rzeczypospolitej Polskiej; 7) wpłynie niekorzystnie na funkcjonowanie gospodarki narodowej. 4. Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „zastrzeżone”, jeżeli nie nadano im wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej. 5. Informacje niejawne przekazane przez organizacje międzynarodowe lub inne państwa na podstawie przepisów prawa międzynarodowego oznacza się polskim odpowiednikiem posiadanej klauzuli tajności.

²⁰ Por. m.in. A. Gaberle, *Najstabsze ogniwo (człowiek jako źródło zagrożeń w ruchu drogowym)*, Wydawnictwo Prawnicze, 1986.

²¹ Por. A. Domańska, K. Kotnicki, *Spór o postępowanie sprawdzające według ustawy o ochronie informacji niejawnych*, GSP 2004, t. XII, s. 19 i nast.; J. Zaleśny, *Postępowanie sprawdzające w zakresie dostępu do informacji niejawnych*, „Ius Novum” 2009, nr 1, s. 106 i nast.

weryfikowane w tzw. postępowaniu sprawdzającym, które ma na celu ustalenie, czy osoba sprawdzana gwarantuje ochronę informacji przed ich nieuprawnionym ujawnieniem²². Od takiego ustalenia w toku postępowania sprawdzającego, zależy będzie nie tylko możliwość dopuszczenia do informacji niejawnych, ale, co należy podkreślić, również i przede wszystkim objęcie określonego stanowiska lub możliwość kontynuowania pracy na danym stanowisku. Uniemożliwienia dostępu do informacji niejawnych jako konsekwencji nie uzyskania poświadczenia bezpieczeństwa, co do zasady nie taktuje się jako równoznacznego z niemożliwością kontynuowania stosunku pracy, w praktyce jednak istotnym problemem może okazać się ostatecznie możliwość dalszego prawidłowego wykonywania obowiązków przez pracownika, któremu pracodawca uniemożliwił dostęp do informacji niejawnych z uwagi na brak poświadczenia bezpieczeństwa²³. Ów brak poświadczenia bezpieczeństwa, jak podkreśla S. Hoc może stanowić wystarczające uzasadnienie wypowiedzenia warunków pracy lub płacy w trybie art. 42 § 1–3 kodeksu pracy²⁴.

Zasady prowadzenia postępowań sprawdzających wobec osób mających uzyskać dostęp do informacji niejawnych zostały określone w rozdziale 5 u.o.i.n. zatytułowanym „Bezpieczeństwo osobowe”²⁵. Zgodnie z art. 22 u.o.i.n. w zależności od stanowiska lub wykonywania czynności zleconych, o które ubiega się osoba, zwana dalej „osobą sprawdzaną”, przeprowadza się: zwykłe postępowanie sprawdzające – przy stanowiskach i pracach związanych z dostępem do informacji niejawnych o klauzuli „poufne”, z zastrzeżeniem pkt 2 lit. b-d; lub poszerzone postępowanie sprawdzające: przy stanowiskach i pracach związanych z dostępem do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”, wobec pełnomocników ochrony, zastępców pełnomocników ochrony oraz kandydatów na te stanowiska, wobec kierowników jednostek organizacyjnych, w których są przetwarzane informacje niejawne o klauzuli „poufne” lub wyższej, wobec osób ubiegających się o dostęp do informacji niejawnych międzynarodowych lub o dostęp, który ma wynikać z umowy międzynarodowej zawartej przez Rzeczpospolitą Polską. Warto przy tym wspomnieć, że obecny art. 21 u.o.i.n. znosi istniejący do tej pory

²² Por. S. Hoc, *Ochrona informacji niejawnych (wybrane problemy)*, WPP 1999, nr 3–4, s. 15. Zgodnie z art. 2 u.o.i.n. rękomią zachowania tajemnicy jest bowiem zdolność osoby do spełnienia ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem, stwierdzona w wyniku przeprowadzenia postępowania sprawdzającego; Zgodnie natomiast z art. 4 u.o.i.n. – informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękomią zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych.

²³ Por. m.in. J. Borowicz, *Przetwarzanie informacji niejawnych w stosunkach pracy*, PiZS 2011/7/23–33.

²⁴ Szerzej S. Hoc, *Ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych. Wybrane zagadnienia*, Opole 2006.

²⁵ Wątpliwości w zakresie poprzednio obowiązujących rozwiązań wyrażał m.in. P. Szkułdarek, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych a prawa obywateli*, PiP 2000, nr 7, s. 61 i nast.

obowiązek prowadzenia postępowań sprawdzających wobec osób, które mają uzyskać dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”, a to w związku z obowiązującymi w większości krajów Europy oraz w NATO i UE regulacjami zakładającymi, że poświadczenia bezpieczeństwa obowiązują od poziomu „poufne” wzwyż, a podstawą do udostępnienia informacji o najniższej klauzuli tajności jest potrzeba wynikająca z wykonywania określonych obowiązków służbowych przy czym dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” będzie możliwy na podstawie pisemnego upoważnienia kierownika jednostki organizacyjnej po odbyciu stosownego przeszkolenia.

Zgodnie z art. 23u.o.i.n. pełnomocnik ochrony przeprowadza zwykłe postępowanie sprawdzające na pisemne polecenie kierownika jednostki organizacyjnej. ABW albo SKW przeprowadzają poszerzone postępowania sprawdzające: na pisemny wniosek kierownika jednostki organizacyjnej lub osoby uprawnionej do obsady stanowiska lub zlecenia prac; wobec funkcjonariuszy, żołnierzy i pracowników oraz osób ubiegających się o przyjęcie do służby lub pracy w ABW albo SKW; wobec osób wykonujących czynności zlecone lub ubiegających się o wykonywanie tych czynności na rzecz ABW albo SKW. ABW przeprowadza poszerzone postępowania sprawdzające wobec: Szefa SKW, Szefa Agencji Wywiadu, zwanej dalej „AW”, Szefa CBA, Szefa Biura Ochrony Rządu, Komendanta Głównego Policji, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz osób przewidzianych na te stanowiska; pełnomocników ochrony, zastępców pełnomocników ochrony oraz osób przewidzianych na te stanowiska w SKW, AW, CBA, Biurze Ochrony Rządu, Policji, Służbie Więziennej oraz Straży Granicznej. SKW przeprowadza poszerzone postępowania sprawdzające wobec: Szefa ABW, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, zwanej dalej „SWW”, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej oraz osób przewidzianych na te stanowiska; pełnomocników ochrony, zastępców pełnomocników ochrony oraz osób przewidzianych na te stanowiska w ABW, SWW oraz Żandarmerii Wojskowej. AW, CBA, Biuro Ochrony Rządu, Policja, Służba Więzienna, SWW, Straż Graniczna oraz Żandarmeria Wojskowa przeprowadzają samodzielnie postępowania sprawdzające oraz kontrolne postępowania sprawdzające odpowiednio wobec: własnych funkcjonariuszy, żołnierzy i pracowników oraz osób ubiegających się o przyjęcie do służby lub pracy, osób wykonujących na ich rzecz czynności zlecone lub ubiegających się o wykonywanie tych czynności.

Jak już wspomniano wyżej, postępowanie sprawdzające mając na celu ustalenie, czy osoba poddana takiemu postępowaniu daje rękojmię zachowania tajemnicy²⁶, głęboko ingeruje w życie osobiste tych osób, w toku procedur groma-

²⁶ W doktrynie już od dawna sygnalizowany był szeroki zakres postępowania sprawdzającego oraz niejednoznaczność i nieostrość niektórych kryteriów co mogło prowadzić do odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa. Tak jeszcze na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego B. Kurzepa, *Prokurator w ustawie o ochronie informacji niejawnych*, „Prokurator” 2000, nr 2, s. 49; por. także S. Hoc, *Uwagi krytyczne o ustawie o ochronie informacji niejawnych*, Prok. i Pr. 2001, nr 3, s. 84 i nast.

dzonych jest bowiem wiele informacji, także tzw. wrażliwych²⁷. Zgodnie z art. 24 u.o.i.n. w toku postępowania sprawdzającego ustala się czy istnieją uzasadnione wątpliwości dotyczące: uczestnictwa, współpracy lub popierania przez osobę sprawdzaną działalności szpiegowskiej, terrorystycznej, sabotażowej albo innej wymierzonej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; zagrożenia osoby sprawdzanej ze strony obcych służb specjalnych w postaci prób werbunku lub nawiązania z nią kontaktu; przestrzegania porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, a przede wszystkim, czy osoba sprawdzana uczestniczyła lub uczestniczy w działalności partii politycznych lub innych organizacji, o których mowa w art. 13 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, albo współpracowała lub współpracuje z takimi partiami lub organizacjami; ukrywania lub świadomego niezgodnego z prawdą podawania w ankiecie bezpieczeństwa osobowego, zwanej dalej „ankietą”, lub postępowaniu sprawdzającym przez osobę sprawdzaną informacji mających znaczenie dla ochrony informacji niejawnych; wystąpienia związanych z osobą sprawdzaną okoliczności powodujących ryzyko jej podatności na szantaż lub wywieranie presji; niewłaściwego postępowania z informacjami niejawnymi, jeżeli: doprowadziło to bezpośrednio do ujawnienia tych informacji osobom nieuprawnionym, było to wynikiem celowego działania, stwarzało to realne zagrożenie ich nieuprawnionym ujawnieniem i nie miało charakteru incydentalnego, dopuściła się tego osoba szczególnie zobowiązana na podstawie ustawy do ochrony informacji niejawnych: pełnomocnik ochrony, jego zastępca lub kierownik kancelarii tajnej. W toku natomiast poszerzonego postępowania sprawdzającego ustala się ponadto, czy istnieją wątpliwości dotyczące: poziomu życia osoby sprawdzanej wyraźnie przewyższającego uzyskiwane przez nią dochody; informacji o chorobie psychicznej lub innych zakłóceniach czynności psychicznych ograniczających sprawność umysłową i mogących negatywnie wpłynąć na zdolność osoby sprawdzanej do wykonywania prac, związanych z dostępem do informacji niejawnych; uzależnienia od alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych.

Zgodnie z art. 29 u.o.i.n. po zakończeniu postępowania sprawdzającego z wynikiem pozytywnym organ prowadzący postępowanie wydaje poświadczenie bezpieczeństwa i przekazuje osobie sprawdzanej, zawiadamiając o tym wnioskodawcę²⁸. Decyzja organu prowadzącego postępowanie sprawdzające w przedmiocie

²⁷ H. Sawicka, *Postępowanie odwoławcze od decyzji pełnomocników ds. ochrony informacji niejawnych – 10 lat doświadczeń szefa ABW jako organu II instancji*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7 (4), s. 51; P. Bodył-Szymala, *Informacja niejawna a tajemnica bankowa*, Rzeczposp. PCD 2010/11/25.

²⁸ Zgodnie z art. 29 ust. 2 Poświadczenie bezpieczeństwa powinno zawierać: 1) numer poświadczenia; 2) podstawę prawną; 3) wskazanie wnioskodawcy postępowania sprawdzającego; 4) określenie organu, który przeprowadził postępowanie sprawdzające; 5) datę i miejsce wystawienia; 6) imię, nazwisko i datę urodzenia osoby sprawdzanej; 7) określenie rodzaju przeprowadzonego postępowania sprawdzającego ze wskazaniem klauzuli tajności informacji niejawnych, do których osoba sprawdzana może mieć dostęp; 8) stwierdzenie, że osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy; 9) termin ważności; 10) imienną pieczęć i podpis upoważnionego funkcjonariusza

poświadczenia bezpieczeństwa ma charakter zbliżony do tzw. decyzji o charakterze uznaniowym, albowiem w powołanych wyżej przepisach ustawodawca posługuje się zwrotem nieostrym, w pewien sposób niedookreślonym „rękojmią zachowania tajemnicy” przy opisie stanu faktycznego stanowiącego podstawę do jej wydania. To nie ustawodawca, lecz organ stosujący prawo ma uwzględnić indywidualne warunki każdego wypadku, których stwierdzenie jest możliwe, by móc wydać decyzję zgodną z wolą ustawodawcy²⁹.

Odnosząc się do zakresu zwykłego i poszerzonego postępowania sprawdzającego pojawia się w tym miejscu interesujące, nie tylko z punktu widzenia teoretycznego ale i praktycznego, zagadnienie wpływu uprzedniej karalności osoby podlegającej postępowaniu sprawdzającemu w sytuacji zatarcia skazania. Zwrócić uwagę w tym miejscu należy, że obecnie art. 30 ustawy znosi automatyczny zakaz posiadania poświadczenia bezpieczeństwa przez osoby skazane prawomocnym wyrokiem, nakazując ocenę wątpliwości związanych z tym faktem co w założeniu ma pozwolić na wyeliminowanie przypadków automatycznego cofania poświadczeń bezpieczeństwa osobom skazanym na bardzo niskie wyroki za czyny niemające faktycznie żadnego wpływu na ocenę rękojmi zachowania tajemnicy przez osobę sprawdzaną³⁰. Jednocześnie wspomnieć należy, że w ust. 4 art. 24 u.o.i.n. ustawodawca zawarł wyraźne wskazanie, że w razie niedających się usunąć wątpliwości, o których mowa w ust. 2 lub 3, interes ochrony informacji niejawnych ma pierwszeństwo przed innymi prawnie chronionymi interesami. W części IV ankiety bezpieczeństwa „dane dotyczące bezpieczeństwa” zawarto natomiast

ABW albo funkcjonariusza lub żołnierza SKW, albo pełnomocnika ochrony, który przeprowadził postępowanie sprawdzające. Poświadczenie bezpieczeństwa wydaje się na okres: 10 lat – w przypadku dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „poufne”; 7 lat – w przypadku dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „tajne”; 5 lat – w przypadku dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „ściśle tajne”. Poświadczenie bezpieczeństwa upoważniające do dostępu do informacji niejawnych o wyższej klauzuli tajności uprawnia do dostępu do informacji niejawnych o niższej klauzuli tajności, odpowiednio przez okresy, o których mowa w ust. 3, także w odniesieniu do poświadczeń bezpieczeństwa organizacji międzynarodowych. Zgodnie z art. 33 ustawy w przypadku gdy o osobie, której wydano poświadczenie bezpieczeństwa, zostaną ujawnione nowe informacje wskazujące, że nie daje ona rękojmi zachowania tajemnicy, przeprowadza się kontrolne postępowanie sprawdzające;

²⁹ M. Zimmerman, *Zagadnienia tzw. swobody uznania*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 358; por. także W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, PiP 2010/5/42–54; a także D. Danecka, *O odesłaniach pozatekstowych, ocenach i uznaniu w prawie administracyjnym*, PiP 2014/7/32–47.

³⁰ Zgodnie z ust. 2 art. 30 u.o.i.n. – organ prowadzący postępowanie sprawdzające odmawia wydania poświadczenia bezpieczeństwa, jeżeli osoba sprawdzana została skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, także popełnione za granicą, lub umyślne przestępstwo skarbowe, jeżeli czyn, za który nastąpiło skazanie, wywołuje wątpliwości, o których mowa w art. 24 ust. 2 i 3.

pytania o karalność za popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego z wyjątkiem przypadków które uległy zatarciu³¹.

Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 106 k.k. – z chwilą zatarcia skazania uważa się je za niebyłe, a wpis o skazaniu usuwa się z rejestru skazanych³². Zanim jednakże przedstawiona zostanie próba analizy wpływu skazania które uległo zatarciu na decyzję w przedmiocie poświadczenia bezpieczeństwa celowym wydaje się krótkie spojrzenie na istotę i sens kary oraz pojęcie skazania. W tym miejscu w pierwszej kolejności podkreślić należy, że zasadniczo celem kary, jak podnosił już m.in. C. Beccaria, nie jest torturowanie i męczenie wrażliwej istoty, należy dobierać bowiem tylko takie kary i takie metody ich stosowania, które przy zachowaniu proporcji do popełnionego przestępstwa wywierałyby najskuteczniejsze i najbardziej trwałe na dusze ludzkie wrażenie, a zarazem najmniej udręczająby ciało przestępcy³³. W art. 53 k.k. wskazano, że dolegliwość wynikająca z kary nie powinna przekroczyć stopnia winy sprawcy, uwzględniać winna jednocześnie stopień społecznej szkodliwości czynu oraz cele zapobiegawcze i wychowawcze, jakie kara ma spełniać w stosunku do skazanego, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa³⁴. Pamiętać tutaj należy, że na chwilę obecną dolegliwość kary nie wyczerpuje się tylko w okresie samego skazania, a składać się będzie na nią całokształt konsekwencji dotyczących skazanego, aż do momentu ich zakończenia wynikającego właśnie z faktu zatarcia skazania. Do tego bowiem momentu skazany pozbawiony będzie chociażby np. możliwości ubiegania się o określone rodzaje zatrudnienia³⁵. W doktrynie zasadnie pojawiają

³¹ Zgodnie z art. 24 ust. 10 u.o.i.n. ankieta po wypełnieniu stanowi tajemnicę prawnie chronioną i podlega ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „poufne” w przypadku poszerzonego postępowania sprawdzającego lub „zastrzeżone” w przypadku zwykłego postępowania sprawdzającego. Wzór ankiety wraz z instrukcją jej wypełnienia stanowi załącznik do ustawy.

³² Art. 106 k.k. w brzmieniu nadanym mu ustawą z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

³³ C. Beccaria, *O przestępstwach i karach*, Warszawa 1959, s. 88. Podobnie M. Cieślak, *Zasada humanitaryzmu jako naczelna dyrektywa w sferze prawa karnego*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji UG” 1985, nr 13, s. 90. Szerzej na temat instytucji zatarcia skazania R. Pawlik, *Ewolucja instytucji zatarcia skazania w polskim prawie karnym z perspektywy European Criminal Records Information System – zagadnienia wybrane*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 1.

³⁴ Por. w tym zakresie m.in. uchwała SN z dnia 3 marca 2009 r., I KZP 30/08, OSNKW 2009, z. 4, poz. 26; z głosami: M. Rams, *Glosa do uchwały SN z dnia 3 marca 2009 r.*, I KZP 30/08; krytyczna: Z. Barwina, *Glosa do uchwały SN z dnia 3 marca 2009 r.*, I KZP 30/08; P. Zakrzewski, *Glosa do uchwały SN z dnia 3 marca 2009 r.*, I KZP 30/08; częściowo krytyczna: R. Kierzyńska, T. Ostropolski, *Glosa do uchwały SN z dnia 3 marca 2009 r.*; aprobująca: D. Dąbrowski, *Glosa do uchwały SN z dnia 3 marca 2009 r.*

³⁵ Por. m.in. A. Drozd, *Ochrona danych osobowych pracownika(kandydata) po nowelizacji kodeksu pracy*, PiZS 2004.1.25; B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania*, Warszawa 2014, s. 47–54; B.J. Stefańska, *Prawne i społeczne skutki skazania (część pierwsza)*, WPP 2008, nr 1 oraz B.J. Stefańska, *Prawne i społeczne skutki skazania (część druga)*, WPP 2008, nr 2.

się poglądy, że skazanie z uwagi na jego skutki prawne i społeczne odróżnić należy od samego wymiaru kary³⁶. W art. 53 k.k., ustawodawca wyświadczył bowiem zasadę zgodnie z którą dolegliwość³⁷ (podkr. wł. R.P.) wymierzonej przez sąd kary nie może przekraczać stopnia winy sprawcy³⁸. Z użytego przez ustawodawcę sformułowania wynika, że stopień winy nie wyznacza wysokości kary, jaka powinna zostać wymierzona, lecz wyznacza granicę, której nie należy przekraczać³⁹. Karą sprawiedliwą jest więc kara proporcjonalna do stopnia winy, jak i ciężaru czynu⁴⁰, jej dolegliwość zaś to nie tylko sam wymiar kary ale całokształt konsekwencji dotyczących skazanego, aż do momentu ich zakończenia wynikającego z faktu zatarcia skazania. Skutki skazania rozciągają się więc nie tylko na sferę prawnokarną ale też na sferę cywilnoprawną funkcjonowania skazanego i podkreślić należy, że nie chodzi bynajmniej o orzekane długoterminowe kary pozbawienia wolności ale o każde nawet najdrobniejsze skutki skazania⁴¹.

W ujęciu historycznym przypomnieć należy, że od dawna społeczeństwo odczuwało potrzebę rejestracji wyroków skazujących albowiem już na stosunkowo niskim poziomie rozwoju prawnego odczuwano potrzebę np. surowszego karania ludzi, którzy już raz popełnili przestępstwo, tym samym dolegliwość w tym zakresie utrzymywała się także po zakończeniu wymierzonej kary *sensu stricto*. W średniowieczu i na początku okresu nowożytnego postępowanie w tym zakresie było niezwykle proste – w braku lepszego sposobu dowód uprzedniej karalności był

³⁶ Por. m.in. *System Prawa Karnego*, t. 6: *Kary i środki karne. Poddanie sprawcy próbie*, red. M. Melezini, CH Beck 2016, s. 405 i nast.

³⁷ „1. «ból fizyczny, choroba» 2. «to, co sprawia kłopot lub przykrość»”, *Słownik języka polskiego*.

³⁸ W uzasadnieniu do k.k. z 1997 r. podkreślono m.in., że zakaz przekraczania przez karę i środki karne stopnia winy powinien zabezpieczyć przed orzekaniem kar „niezasłużonych”, w konsekwencji niesprawiedliwych według społecznego odczucia; *Nowe kodeksy karne z 1997 r. z uzasadnieniami*, red. I. Fredrich-Michalska, B. Stachurska-Marcińczak, Warszawa 1997, s. 152 i nast.

³⁹ Zob. K. Buchała [w:] K. Buchała i in., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1-116 Kodeksu karnego*, Kantor Wydaw. Zakamycze, 1998, s. 389; G. Bogdan i in., *Kodeks karny. Część ogólna...*, 2004, s. 808–809.

⁴⁰ W. Zalewski, *O pojmowaniu sprawiedliwości w prawie karnym*, GSP 2005, t. XIV, s. 1103.

⁴¹ Por. w tym zakresie m.in. A. Sołtyńska, *Zasady kwalifikacji wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego w świetle orzecznictwa ETS, EPS*, październik 2006, s. 44; J. Czempas i J. Smykała, *Ryzyko, błędy i trudności przy absorpcji środków unijnych*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 6, s. 30; A. Ćwiklińska, *Deregulacja zawodów*, NP, marzec 2012, s. 28; D. Zienkiewicz, *Projekt ustawy o licencji syndyka oraz związana z tym propozycja zmian prawa upadłościowego i naprawczego*, PPH 2007, nr 3, s. 28; A. Nowacki, *Zarząd spółki partnerskiej*, PPH 2012, nr 3, s. 14; A. Herzog, *Ustawa o broni i amunicji po nowelizacji*, Prok i Pr 2011, nr 10, s. 64 i nast.; A. Drozd, *Ochrona danych osobowych pracownika(kandydata) po nowelizacji kodeksu pracy*, PiZS 2004.1.25, B.J. Stefańska, *Zatarcie...*, s. 47–54; B.J. Stefańska, *Prawne i społeczne skutki skazania (część pierwsza)*, WPP 2008, nr 1 oraz B.J. Stefańska, *Prawne i społeczne skutki skazania (część druga)*, WPP 2008, nr 2.

umieszczany na ciele skazanego stanowiąc trwałe piętno, którego nie można było usunąć⁴². Idea sytemu rejestracji wyroków, aczkolwiek w zmienionym z pewnością gruntownie kształcie przetrwała do czasów obecnych⁴³, gdzie prawomocne wyroki, którymi orzeczono kary za przestępstwo lub za przestępstwo skarbowe, a także prawomocne orzeczenia o warunkowym umorzeniu postępowania, podlegają rejestracji w Krajowym Rejestrze Karnym⁴⁴. Wpis do rejestru i konsekwencje z tym związane są na chwilę obecną bezpośrednim składnikiem dolegliwości związanej z odpowiedzialnością karną, albowiem cały szereg przypadków, jak chociażby otrzymanie określonego zatrudnienia, jak wspomniano wyżej, warunkowany jest uprzednią niekaralnością, a ich katalog ulega ciągłemu poszerzaniu⁴⁵.

Ewolucja prawa karnego, jako efekt jego stopniowej humanizacji, doprowadziła do wykształcenia instytucji zatarcia skazania, która była i jest obecnie znana wszystkim polskim kodyfikacjom karnym⁴⁶. Jak pisał W. Świda jeszcze na gruncie pierwszej z nowożytnych kodyfikacji – k.k. z 1932r., skazany po odbyciu kary i po odzyskaniu niektórych utraconych praw i zdolności do uzyskania utraconych praw ma jednak utrudnioną egzystencję, gdyż pozostaje na nim w oczach społeczeństwa pewne piętno związane z samym faktem skazania. Jeśli nawet osobnik taki w celu uniknięcia ujemnego ustosunkowania się do niego jego otoczenia przesiedli się do innej miejscowości, gdzie przeszłość jego jest nieznaną, to zawsze figuruje on jeszcze w rejestrze skazanych, a udzielając urzędowych informacji o swojej osobie winien jest podać również fakt swego skazania⁴⁷. Jak

⁴² Stosowane ono było w Polsce jeszcze w pierwszej połowie XIX w. Kodeks Karzący przewidywał piętnowanie na łopatkę skazańca w postaci odpowiednich liter wskazujących na sąd, przed którym poprzednio odpowiadał: wystarczyło zwrócić się do tego sądu aby otrzymać dane, kiedy i za co sprawca był karany, por. w tym zakresie m.in. J. Śliwowski, *Prawo karne*, Warszawa 1979, s. 314; por. także S. Zimoch, *Istota i znaczenie instytucji zatarcia skazania*, Warszawa 1979; J. Warylewski, *Kara. Podstawy filozoficzne i historyczne*, Gdańsk 2007, s. 220.

⁴³ Por. szerzej B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania*, Warszawa 2014, s. 106 i nast.

⁴⁴ Por. ustawę z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym rejestrze karnym, Dz.U. 2012, Nr 654, tj. z późn. zm. wraz z aktami wykonawczymi.

⁴⁵ B.J. Stefańska, *Zatarcie...*, s. 47–54; B.J. Stefańska, *Prawne i społeczne skutki skazania (część pierwsza)*, WPP 2008, nr 1 oraz B.J. Stefańska, *Prawne i społeczne skutki skazania (część druga)*, WPP 2008, nr 2.

⁴⁶ Rejestr skazanych regulowany był przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10.09.1952 r., (52/273). Instytucja zatarcia skazania była niejako uzupełnieniem tzw. rehabilitacji czyli przywrócenia praw (art. 53 k.k. z 1932 r.), por. także R. Krajewski, *Zatarcie skazania w prawie karnym*, PiP 2007, nr 11, s. 102.

⁴⁷ Por. W. Świda, *Prawo karne*, Warszawa 1960, s. 217; por. także B. Daniszewski, *O dopuszczalności warunkowego zawieszenia kary grzywny i zmianę przepisów o zatarciu skazania*, NP 1960, nr 2; Z. Sitnicki, *Rejestr skazanych*, DPP 1946, nr 7; J. Szczucki, *Fikcja niekaralności*, NP 1956, nr 7–8; M. Leonieni, *Zatarcie skazania a potrzeby praktyki sądowej*, NP 1961, nr 7–8; W. Celiński, *Problem puszczenia w niepamięć skazania*, NP 1963, nr 6; Z. Gostyński, *Z problematyki zatarcia skazania*, NP 1970, nr 5; P. Wierzbicki, *Zatarcie skazania, a resocjalizacja przestępcy*, NP 1966, nr 10; S. Śliwiński zatarcie skazania uważał za rehabilitację w ściślejszym tego słowa znaczeniu, S. Śliwiński, *Prawo*

pisał natomiast twórca kodeksu karnego z 1932 roku – J. Makarewicz, „myślą przewodnią tego przepisu jest prawo sądu do przyznania skazanemu sytuacji stwarzającej złudzenie, że skazania w ogóle nie było”⁴⁸. Również względy humanitarne nakazują, by nie wypominać skazanemu w nieskończoność popełnienia przestępstwa, a także by po pewnym czasie, przy różnych okazjach, nie musiał on przyznawać, że był karany, co może mieć negatywne konsekwencje w różnych sferach jego życia⁴⁹. Widać tu wyraźnie m.in. ideę przebaczenia będącą elementem zasady humanitaryzmu⁵⁰.

Obecnie na gruncie kodeksu karnego z 1997 r., jak już wspomniano wyżej, z chwilą zatarcia skazania uważa się je za niebyłe, a wpis o skazaniu usuwa się z rejestru skazanych, zgodnie natomiast z art. 107a k.k.⁵¹ w razie skazania przez sąd innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej zatarcie skazania następuje zgodnie z prawem państwa, w którym to skazanie nastąpiło. Jak słusznie podkreśla jednak B.J. Stefańska, należy przyjąć, że organem kompetentnym do zatarcia skazania jest sąd państwa, w którym zostało wydane orzeczenie skazujące, a prawo państwa wydania orzeczenia określa nie tylko warunki zatarcia skazania, ale także organy uprawnione do podejmowania takiej decyzji oraz tryb postępowania⁵². Potwierdzeniem takiej interpretacji niewątpliwie jest uzasadnienie projektu nowelizacji kodeksu karnego, w którym podkreśla się, że zaistniała konieczność zawarcia przepisu wykluczającego możliwość stosowania instytucji zatarcia skazania względem orzeczeń skazujących zapadłych w innych państwach członkowskich⁵³.

Zatarcie skazania stwarza po upływie pewnego okresu czasu fikcję prawną, zgodnie z którą przyjmuje się, że osoba której dotyczy zatarcie skazania nie była

karne materialne. Część ogólna, Warszawa 1946, s. 559.

⁴⁸ J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1932, s. 156; por. w tej materii także R. Krajewski, *Zatarcie...*, s. 103 i nast.

⁴⁹ Por. także M. Laskowski, *Ustawowe pojęcie „nieskazitelności charakteru*, Prok. i Pr. 2008, nr 6, s. 50 i nast.; oraz R. Krajewski, *Zatarcie...*, s. 102.

⁵⁰ Por. m.in. M. Cieślak, *Zasada humanitaryzmu...*, s. 90; R. Krajewski, *Zatarcie...*, s. 103.

⁵¹ Artykuł 107a został dodany w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny; ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. Nr 48, poz. 245). Uregulowanie to (podobnie jak i art. 114a k.k.) jest konsekwencją implementacji do polskiego porządku prawnego decyzji ramowej Rady 2008/675/WSiSW z dnia 24 lipca 2008 r. w sprawie uwzględniania w nowym postępowaniu karnym wyroków skazujących zapadłych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 220 z 15.08.2008, s. 32). Art. 107a k.k. został uchylony z dniem 28 lipca 2016 r. Dz.U. 2015, poz. 396.

⁵² B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania...*, s. 105; por. także B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania wynikające z wyroku państwa obcego*, PiP 2011, nr 10, s. 101 i nast.; a także G. Jaworski, A. Sołtysińska, *Postępowanie w sprawach ze stosunków międzynarodowych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 451 i nast.

⁵³ Por. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Sejm VI kadencji, druk nr 3597, <http://www.sejm.gov.pl>; a także Sejm RP VII kadencji, druk nr 2393, <http://www.sejm.gov.pl>.

upřednio karana⁵⁴. Podkrešlenia raz jeszcze wymaga jednoznaczne traktowanie prawnokarnej instytucji zatarcia skazania jak stwarzającej po upływie wskazanego okresu czasu fikcją prawną niekaralności, nie zaś przyjmowanie, że skazanie zatarte nie wywołało w porządku prawnym żadnych skutków prawnych, a więc, że zatarcie skazania anulowało treść wyroku, tj. wyeliminowało go z mocą wsteczną z porządku prawnego, jako w ogóle nie wydanego i nie istniejącego⁵⁵. Na niemożność przypisywania zatarciu skazania takich właśnie konsekwencji zwrócić uwagę już m.in. S. Śliwiński, jasno wskazując, że przywilej ten działa na przyszłość i pozwala traktować skazanego tak, jak gdyby nigdy nie był karany, ale nie należy wysnuwać wniosku, iż skazanie jest niebyłe z mocą wsteczną⁵⁶. Konstrukcja przepisu art. 106 k.k. wyraźnie zakłada, że skazanie jest uważane za niebyłe, jednak dopiero z chwilą jego zatarcia, dopiero więc od tego momentu funkcjonuje wspomniana wyżej fikcja prawna, i od tego momentu nie może ono wywoływać dla tej osoby żadnych negatywnych konsekwencji. W aspekcie pozytywnym od chwili zatarcia skazania prawdziwe z punktu widzenia porządku prawnego będzie zatem stwierdzenie, że danego przestępstwa nie popełniono⁵⁷. Dopiero z chwilą zatarcia skazania aktualizuje się konieczność usunięcia wpisu z rejestru skazanych, co, mając na uwadze deklaratoryjny charakter tej czynności⁵⁸, oznacza przywrócenie stanu niekaralności i zdjęcie ze sprawcy odium przestępcy⁵⁹. Jak się podnosi –

⁵⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2012 r. IV KK 59/12 OSNKW 2013/1/3, Biul.SN 2013/1/16. Skoro – zgodnie z treścią art. 106 k.k. – skazanie uważa się za niebyłe z chwilą zatarcia, to oznacza to, iż z tym momentem nie dochodzi po prostu do wyeliminowania z mocą wsteczną z porządku prawnego wyroku, jako w ogóle niewydanego, oraz do anulowania wywołanych skazaniem skutków (utruty lub ograniczenia praw), a wskazuje na to, że od omawianego momentu skutki te przestają działać na przyszłość, a więc, iż fakt skazania, z chwilą jego zatarcia, nie może rodzić dla skazanego żadnych negatywnych konsekwencji – wobec przywrócenia mu statusu osoby niekaranej. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2009 r. IV KK 164/09, LEX nr 512114, por. także Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2013 r., IV KK 168/13, OSNKW 2013/12/107, Biul.PK 2013/9/17–19, Biul.SN 2013/12/27; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2010 r., IV KK 326/10, LEX nr 653743; Biul.PK 2010/7/17, Prok.i Pr.-wkł. 2011/3/8; glosa krytyczna: B.J. Stefańska, *Glosa do wyroku SN z dnia 10 listopada 2010 r.*, IV KK 326/10; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. SDI 32/10; OSNKW 2011/2/12, Biul.SN 2011/2/11 z glosą aprobującą: B.J. Stefańska, *Glosa do postanowienia SN z dnia 4 stycznia 2011 r.*, SDI 32/10. Postanowienie SN z dnia 21.08.2012 r. IV KK 59/12 OSNKW 2013/1/3, Biul.SN 2013/1/16 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2009 r., I KZP 24/09, OSNKW 2009.

⁵⁵ Por. B. Stefańska, *Skutki zatarcia skazania*, Prok. i Pr. 2007, nr 10, s. 55–57 i cyt. tam piśmiennictwo.

⁵⁶ Por. S. Śliwiński, *Prawo karne materialne...*, op. cit., s. 561, a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 2011 r., SDI 32/10 Prok.i Pr.-wkł. 2011/6/5.

⁵⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2013 r., IV KK 168/13, Prok.i Pr.-wkł. 2013/11/2.

⁵⁸ Por. B. Stefańska, *Skutki...*, s. 54.

⁵⁹ J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 433.

informacja z rejestru nie stanowi przy tym wyłącznego i niepodważalnego dowodu skazania lub niekaralności⁶⁰. Przywrócenie skazanemu statusu niekaranego wywołuje także dalsze skutki – nie można od chwili w której nastąpiło zatarcie skazania wobec takiej osoby wyciągać konsekwencji prawnych i stosować ograniczeń, które prawo łączy z faktem uprzedniego skazania⁶¹. Skutki skazania, pomimo zatarcia, istnieją jednakże w innych sferach. W orzecznictwie podkreśla się, że pomimo zatarcia skazania fakt uprzedniego skazania nie jest obojętny w sferze stosunków społecznych, a zwłaszcza dokonywania ocen etyczno-moralnych i do-tychczasowego postępowania danej osoby⁶².

Przedmiotem zatarcia jest jak już wspomniano wyżej skazanie, przy czym ani kodeks karny ani kodeks postępowania karnego nie zawierają definicji skazania. W doktrynie proponuje się rozumienie skazania w trojaki sposób – jako uznanie winy, wymierzenie kary oraz jako uznanie winy i wymierzenie kary⁶³, słusznie jednakże dla przyjęcia prawidłowej definicji B.J. Stefańska zwraca uwagę na art. 107 § 5 k.k. który przewiduje również zatarcie skazania wyroku w którym sąd odstępuje od wymierzenia kary, co prowadzi do słusznej konkluzji, że skazaniem będzie uznanie w wyroku przez sąd oskarżonego za winnego zarzucanego mu przestępstwa, niezależnie od tego czy sąd wymierza karę za przestępstwo czy odstępuje od wymierzenia kary⁶⁴. Nie będzie miał natomiast charakteru wyroku skazującego wyrok umarzający postępowanie⁶⁵, jak wskazał SN w wyroku z dnia 29.08.2012 r. z treści przepisów art. 66 k.k. i art. 67 k.k. wynika, że warunkowe umorzenie postępowania jest samoistnym środkiem probacyjnym, który nie jest związany ze skazaniem sprawcy, a tym samym nie może zostać połączony z wymierzeniem mu kary⁶⁶

⁶⁰ Uchwała SN z dnia 20 czerwca 1980 r., I PZP 13/80, OSNCP 1981, z. 1, poz. 2 i glosa do tej uchwały A. Świątkowskiego i A. Zolla, Pal. 1982, nr 6–7.

⁶¹ Wyroki SN: z dnia 27 marca 1970 r., III KR 25/70, OSNKW 1970, z. 10, poz. 121; z dnia 23 grudnia 1976 r., IV KR 69/75, OSP 1978, nr 2, poz. 31; z dnia 7 listopada 1985 r., I KR 293/85, OSNPG 1986, nr 10, poz. 126, wyroki SN: z dnia 27 marca 1970 r., III KR 25/70, OSNKW 1970, z. 10, poz. 121; z dnia 23 grudnia 1976 r., IV KR 69/75, OSP 1978, nr 2, poz. 31; z dnia 7 listopada 1985 r., I KR 293/85, OSNPG 1986, nr 10, poz. 126, a także uchwała SN z dnia 15 grudnia 1987 r., VI KZP 39/87, OSNKW 1988, z. 3–4, poz. 19.

⁶² Por.: uchwała SN z dnia 27 listopada 1984 r., III AZP 6/84, OSNC 1985, z. 8, poz. 105; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lipca 2007 r., VI SA/Wa 820/07, LEX nr 372103.

⁶³ B.J. Stefańska, *Zatarcie...*, s. 202.

⁶⁴ B.J. Stefańska, *Zatarcie...*, s. 203 i powołana tam literatura; E. Skrętowicz, *Wyrok sądu karnego pierwszej instancji*, Lublin 1989, s. 74 i nast.

⁶⁵ Por. B.J. Stefańska, *Zatarcie...*, s. 204 i powołana tam literatura oraz por. także wyrok SN z dnia 3 października 2008 r., III KK 167/08, Biul. PK 2008, nr 13.

⁶⁶ Por. wyrok SN z dnia 29.08.2012 r., sygn. II KK 199/12, LEX nr 1220795, aczkolwiek warto w tym miejscu zwrócić uwagę także na dwa judykaty – pierwszy WSA w Warszawie z dnia 26.08.2010 r., sygn. II SA/Wa 183/10, LEX nr 737789 gdzie przyjęto, że warunkowe umorzenie postępowania karnego nie jest formą ani odmianą warunkowego skazania. oraz drugi NSA w Warszawie z dnia 8.09.2009 r., II GSK 28/09, LEX nr 596713, gdzie przyjęto, że wyrok warunkowo umarzający postępowanie oznacza przypisanie sprawcy popełnienia przestępstwa, a więc i winy.

za czym, zdaniem SN, przemawia wykładnia językowa i systemowa przepisów kodeksu karnego.

W kontekście porządku europejskiego warto wspomnieć również o definicji wyroku skazującego na gruncie implementowanej decyzji ramowej 2008/675/WSiSW⁶⁷ której zasadniczym celem jest umożliwienie wiązania skutków z uprzednimi wyrokami skazującymi zapadłymi w jednym państwie członkowskim w toku nowego postępowania karnego w innym państwie członkowskim w zakresie, w jakim na mocy prawa krajowego tego drugiego państwa członkowskiego uwzględnia się uprzednie krajowe wyroki skazujące. Zgodnie z art. 2 na użytek powołanej decyzji ramowej „wyrok skazujący” oznacza każde prawomocne orzeczenie sądu właściwego w sprawach karnych uznające daną osobę za winną popełnienia przestępstwa⁶⁸. Warto w tym miejscu wspomnieć również o Konwencji Wykonawczej do Układu Schengen z 1990 r.⁶⁹ i jej art. 54 gdzie możliwości interpretacyjne wskazywały by na możliwość wiązania wyroku skazującego z orzeczeniem kary⁷⁰, zgodnie bowiem z art. 54 wspomnianej Konwencji osoba, której proces zakończył się wydaniem prawomocnego wyroku na obszarze jednej Umawiającej się Strony, nie może być ścigana na obszarze innej Umawiającej się Strony za ten sam czyn, pod warunkiem że została nałożona i wykonana kara lub jest ona w trakcie wykonywania, lub nie może być już wykonana na mocy przepisów prawnych skazującej Umawiającej się Strony. Taka konkluzja pojawia się u A. Sakowicza aczkolwiek Autor wyraźnie i słusznie przyjmuje, że należy objąć na gruncie tej Konwencji pojęciem wyroku skazującego każde orzeczenie przełamujące domniemanie niewinności⁷¹. Decyzja ramowa Rady 2009/315/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r.⁷² w sprawie organizacji wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji również na potrzeby niniejszej decyzji przyjmuje, że wyrok skazujący oznacza każde prawomocne orzeczenie wydane przez sąd karny wobec osoby fizycznej w związku z popełnionym przestępstwem. Tę definicję przejmuje także na zasadzie art. 2 Decyzja Rady 2009/316/WSiSW z dnia 6 kwietnia 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS)⁷³.

⁶⁷ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2008.220.01.003.2.01.POL, art. 4 decyzji ramowej 2008/675/WSiSW z dnia 24 lipca 2008 r. w sprawie uwzględniania w nowym postępowaniu karnym wyroków skazujących zapadłych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 220 z 15.08.2008, s. 32).

⁶⁸ Por. w tej materii m.in. S. Buczyna, R. Kierzyńska, *Nowelizacja prawa karnego z zakresu współpracy sądowej w UE – uwagi na temat recydywy europejskiej i ENA*, EPS wrzesień 2011, s. 12.

⁶⁹ Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.U.U.E.L.2000.239.19, Dz.U.U.E-sp.19-2-9 z późn. zm.

⁷⁰ Por. m.in. A. Sakowicz, *Zasada...*, s. 368 i nast.

⁷¹ *Ibidem*, s. 368–369 i nast.

⁷² Dz.Urz. UE L 93/25 z 7.04.2009 r.

⁷³ *Ibidem*.

Przechodząc do analizy wpływu zatartego skazania na decyzję w przedmiocie poświadczenia bezpieczeństwa warto spojrzeć na inną kategorię o charakterze uznaniowym, a mianowicie rękojmię należytego wykonywania obowiązków biegłego w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych⁷⁴. Jak się wydaje zasadnym jest w tym miejscu zwrócenie uwagi na wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lipca 2008 r.⁷⁵ gdzie przyjęto, że zatarcie skazania nie stanowi przeszkody do dokonywania ustaleń w trybie art. 75 k.p.a., że dana osoba, będąc biegłym popełniła czyn naganny, który sam w sobie lub w powiązaniu z innymi okolicznościami może podważać jej wiarygodność oraz rękojmię w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych. Zdaniem WSA zatarcie skazania pozwala wprowadzić daną osobę uznać za niekaraną, jednakże przy ocenie rękojmi ważny jest nie tyle fakt ukarania bądź nieukarania, ale dotychczasowe życie i sposób postępowania tej osoby⁷⁶. W innym rozstrzygnięciu WSA w Warszawie przyjął, że skazanie biegłego prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa uprawnia do przyjęcia, że nie spełnia on podstawowego warunku do wykonywania tej funkcji – rękojmi należytego wykonywania obowiązków biegłego. Zdaniem WSA nie może być bowiem obojętne dla oceny rękojmi należytego wykonywania obowiązków popełnienie z jego winy przestępstwa, polegającego na niedopełnieniu obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Mimo zatarcia skazania popełnienie przez stronę wnioskującą przestępstwa nie może pozostać bez wpływu na ocenę rękojmi należytego wykonywania obowiązków⁷⁷. Należy wskazać, iż pojęcie „rękojmi należytego wykonywania obowiązków biegłego” było wielokrotnie analizowane i definiowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, jako całość cech, zdarzeń i okoliczności dotyczących osoby biegłego sądowego, składających się na jego wizerunek, jako osoby zaufania publicznego⁷⁸.

⁷⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych, Dz.U. 2005 Nr 15 poz. 133.

⁷⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 lipca 2008 r. VI SA/Wa 669/08; LEX nr 491336.

⁷⁶ W uzasadnieniu powyższego WSA wywiódł, że zgodnie z dyspozycją art. 75 § 1 k.p.a., organ administracyjny może w granicach prawa przeprowadzić wszelkie dowody (np. z przesłuchania świadków) co do zdarzeń, które w innym postępowaniu zostały zakwalifikowane jako przestępstwa, mimo że później skazanie zostało zatarte powołując m.in. wyroki NSA z dnia: 12 maja 1999 r., Lex 45099 oraz 22 października 1981 r., ONSA 1981/2/103, wyrok SN z dnia 27 listopada 1984 r., OSNC 1985/8/105.

⁷⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 marca 2007 r., VI SA/Wa 119/07, LEX nr 335193; Wyr. NSA z dnia 18 czerwca 2001 r. sygn. II SA 1610/00 LEX 53475.

⁷⁸ Na wizerunek osoby zaufania publicznego składają się takie cechy charakteru, jak: szlachetność, prawość, sumienność i bezstronność łącznie (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 1993 r., sygn. akt II SA 390/92). Osoba biegłego sądowego nie może więc nasuwać jakichkolwiek podejrzeń, co do stronnictwość, nierzetelności czy braku obiektywizmu. Nie może również być dotknięta żadną skazą, która podważałaby zaufanie do niej (m.in. wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2000 r., sygn. akt II SA 115/00).

W uchwale z dnia 27 listopada 1984 r.⁷⁹, Sąd Najwyższy stwierdził, iż „okoliczność, że skazanie za określone przestępstwo uległo zatarciu [...], nie wyłącza możliwości oceny zachowania się osoby, w stosunku do której zatarcie nastąpiło, celem ustalenia, czy spełnia ona warunki z ustawy [...] o szczególnych uprawnieniach kombatanatów [...] do uzyskania świadczeń w tej ustawie przewidzianych”. W uzasadnieniu tej uchwały zwrócono uwagę na fakt, że zatarcie skazania nie oznacza zmiany oceny sprawcy w sferze etyczno-moralnej. Także w doktrynie przyjmuje się w konsekwencji, że można bronić przekonania, iż zatarcie skazania nie musi automatycznie usuwać zastrzeżeń, co do wysokich walorów etycznych lub nieposzlakowanego charakteru sprawcy⁸⁰. W jeszcze innym rozstrzygnięciu WSA w Warszawie z dnia 06 lipca 2005r.⁸¹, przyjął, że dla organu administracji wydającego opinię okoliczność skazania może stanowić pewną wskazówkę do zaczerpnienia szerszych (wielostronnych) informacji o wnioskującym o wydanie licencji pracownika zabezpieczenia technicznego II stopnia, jednakże fakt ten nie powinien (wobec treści art. 76 i art. 106 k.k.) stanowić podstawy do wydania opinii negatywnej.

Kolejnym istotnym elementem z punktu widzenia omawianej problematyki jest zakres podmiotowy omawianej fikcji prawnej niekaralności powstałej w przypadku zatarcia skazania. Niewątpliwie wiąże ona instytucje wymiaru sprawiedliwości i inne podmioty sprawujące funkcje publiczne⁸², osoby prywatne nie mają natomiast już zasadniczo obowiązku traktowania skazanego, po zatarciu jego skazania, jako osoby nie karanej⁸³. Co więcej – wydaje się również, że ani zatarcie skazania, ani w ogóle żadna inna instytucja prawna nie są w stanie zmienić tego, że na ogół fakt skazania pozostaje w pamięci ludzkiej bardzo długo, co w szczególności dotyczy pokrzywdzonego i osób dla niego najbliższych, zwłaszcza jeżeli chodzi o poważniejsze czy drastyczniejsze przestępstwa. Zatarcie skazania traktować należy zatem co do zasady jako instytucję ułatwiającą pełną adaptację społeczną osobie poprzednio skazanej za przestępstwo z tym jednak zastrzeżeniem, że prawo nie może zmusić osób prywatnych, aby zapomniały o przestępstwie i jego sprawcy⁸⁴.

⁷⁹ Sygn. akt III AZP 6/84 (OSNC 8/1985, poz. 105).

⁸⁰ M.in. G. Bogdan, *Komentarz do art. 1–116 k.k.*, [w:] G. Bogdan, Z. Cwiągalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. I, wyd. II, Zakamycze 2004, teza 6 komentarza do art. 106 k.k. Podnieść należy ponadto, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych również przyjmowano, że mimo zatarcia skazania, popełnienie przez stronę wnioskującą przestępstwa nie może pozostać bez wpływu na ocenę rękopisem należytego wykonywania obowiązków; por. także (m.in. wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA 3585/01).

⁸¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2005 r., VI SA/Wa 2263/04; LEX nr 183633.

⁸² SN w wyroku z 17 grudnia 1976 r. (I PR 185/76, OSNC nr 8/1977, poz. 139); Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2001 r., sygn.. II SA 1610/00, LEX 53475.

⁸³ Por. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2005, s. 206; por. także *Kodeks karny. Komentarz*, red. O. Górniok, Warszawa 2006, s. 393.

⁸⁴ Polska regulacja prawnokarna zna trzy rodzaje zatarcia skazania: z mocy prawa, na podstawie postanowienia sądu oraz w drodze ułaskawienia. Różnice między tymi

Podkreślić również w tym miejscu należy, że zgodnie za art. 25 u.o.i.n. zwykle postępowanie sprawdzające obejmuje: sprawdzenie, w niezbędnym zakresie, w ewidencjach, rejestrach i kartotekach, w szczególności w Krajowym Rejestrze Karnym, danych zawartych w wypełnionej i podpisanej przez osobę sprawdzaną ankiecie, a także sprawdzenie innych informacji uzyskanych w toku postępowania sprawdzającego, w zakresie niezbędnym do ustalenia, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy oraz sprawdzenie w ewidencjach i kartotekach niedostępnych powszechnie danych zawartych w ankiecie oraz innych informacji uzyskanych w toku postępowania sprawdzającego, w zakresie niezbędnym do ustalenia, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy. Zgodnie natomiast z art. 26 ustawy poszerzone postępowanie sprawdzające obejmuje czynności, o których mowa w art. 25 ust. 1, a ponadto, jeżeli jest to konieczne w wyniku uzyskanych informacji, postępowanie to obejmuje: rozmowę z przełożonymi osoby sprawdzanej oraz z innymi osobami; przeprowadzenie wywiadu w miejscu zamieszkania osoby sprawdzanej; sprawdzenie stanu i obrotów na rachunku bankowym oraz zadłużenia osoby sprawdzanej, w szczególności wobec Skarbu Państwa.

W kontekście postępowania sprawdzającego i jego prowadzenia wspomnieć należy, że decyzją ramowa Rady 2009/315/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie organizacji wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji⁸⁵ oraz Decyzją Rady 2009/316/WSiSW z dnia 6 kwietnia 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS)⁸⁶ wprowadzono tzw. System ECRIS, który w praktyce oznacza łączność elektroniczną między bazami danych krajowych rejestrów karnych wszystkich państw członkowskich, dzięki której informacje o wyrokach skazujących są wymieniane szybko, w jednolitej oraz łatwej do odczytania formie. Zapewnia to łatwy dostęp do kompletnych informacji na temat przestępstw popełnionych przez dowolnego obywatela UE, bez względu na to, w których państwach UE osoba ta została w przeszłości skazana⁸⁷. Państwo członkowskie skazujące osobę niebędącą obywatelem tego państwa jest bowiem zobowiązane przesłać niezwłocznie informacje – wraz z późniejszymi wpisami – dotyczące tego wyroku skazującego do państwa członkowskiego (państw członkowskich), którego (których) obywatelem jest dana osoba.

formami nie mają charakteru merytorycznego, a raczej dotyczą trybu, w jakim może nastąpić lub następuje zatarcie skazania. Zatarcie skazania z mocy prawa nie wymaga żadnej konstytutywnej decyzji, a jedynie stwierdzenia zaistnienia przesłanki formalnej i usunięcia karty karnej z rejestru skazanych. Czynność ta ma więc charakter deklaratoryjny, tj. jedynie potwierdzający istniejący stan prawny. W konsekwencji nieusunięcie karty karnej z rejestru karnego, mimo że skazanie uległo zatarciu, nie stanowi wyłącznego i niepodważalnego dowodu karalności lub niekaralności danej osoby, por. w tej materii wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 16 grudnia 1993 r. (II AKR 211/93, KZS nr 1/1994, poz. 19).

⁸⁵ Dz.Urz. UE L 93/25 z 7.04.2009 r.

⁸⁶ Dz.U.U.E.L.2009.93.33.

⁸⁷ https://e-justice.europa.eu/content_criminal_records-95-pl.do.

Przekazanie informacji dotyczących wyroków odbywa się drogą elektroniczną, za pomocą znormalizowanego formatu europejskiego opierającego się na dwóch tabelach referencyjnych: kategorii przestępstw i kategorii kar. Tabele te ułatwiają automatyczne tłumaczenie przekazywanych informacji i poprawiają ich wzajemne rozumienie. Przy przekazywaniu informacji na temat wyroku państwo członkowskie musi podać odpowiednie kody kategorii przestępstw oraz kar i innych sankcji, które są automatycznie tłumaczone na język odbiorcy, dając mu w ten sposób możliwość natychmiastowej reakcji po otrzymaniu informacji⁸⁸. W oparciu o decyzję ramową, która określa zasady wymiany i funkcjonowania systemu ECRIS, rozwiązania te zostały również uwzględnione w ustawie z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym⁸⁹ oraz w szeregu aktów wykonawczych do wspomnianej ustawy⁹⁰.

Z uwagi na to, że istniejące w obrębie wielu krajów (np. Wielkiej Brytanii, Czech czy Słowacji) różnice systemowe, a także różnice w przejętych rozwiązaniach prowadzą do tego, że czas gromadzenia informacji o skazaniu w rejestrze karnym jest dużo dłuższy niż w KRK, w niektórych bowiem przypadkach informacja taka jest przechowywana nawet przez 100 lat – niezależnie od rodzaju orzeczonej kary, ponadto z uwagi na to, że wiele państw członkowskich Unii Europejskiej oraz państw trzecich rozróżnia zatarcie skazania od tzw. rehabilitacji, czyli ograniczenia wydawania informacji z rejestru karnego jedynie do celów postępo-

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ Tj. Dz.U.2012.654 j.t. z późn. zm.

⁹⁰ Rozp. z 5.05.2014 r. Udzielenie informacji o osobach oraz o podmiotach zbiorowych na podstawie danych zgromadzonych w Krajowym Rejestrze Karnym. Dz.U.2014.660; Rozp. z 8.08.2013 r., Wymogi techniczne, jakie musi spełniać aplikacja do przesyłania kart rejestracyjnych i zawiadomień za pośrednictwem systemu teleinformatycznego oraz tryb przyznawania, zmieniania i wycofywania oraz sposób weryfikacji podpisu elektronicznego do podpisywania kart rejestracyjnych i zawiadomień za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Dz.U.2013.955; Rozp. z 25.07.2013 r. Szczegółowość informacji umieszczanych w karcie rejestracyjnej i w zawiadomieniu. Dz.U.2013.892; Rozp. z 16.05.2012 r. Gromadzenie danych osobowych i danych o podmiotach zbiorowych w Krajowym Rejestrze Karnym oraz usuwanie tych danych z Rejestru. Dz.U. 2012.564; Rozp. z 26.04.2012 r. Wzór formularza zapytania o udzielenie informacji pochodzących z rejestru karnego i odpowiedzi na zapytanie, wykorzystywanego między organami centralnymi państw członkowskich Unii Europejskiej. Dz.U.2012.487; Rozp. z 29.03.2012 r. Wykaz kodów stosowanych przy przekazywaniu za pośrednictwem systemu ECRIS informacji dotyczących kwalifikacji prawnej czynu zabronionego przyjętej w orzeczeniu oraz orzeczonych kar i środków karnych, jak również środków zabezpieczających, wychowawczych, poprawczych i wychowawczo-leczniczych, oraz sposób zastosowania tych kodów. Dz.U.2012.367; Rozp. z 9.08.2011 r. Szczegółowe zasady i sposób przetwarzania oraz przekazywania danych osobowych zgromadzonych w zbiorach Krajowego Rejestru Karnego do celów statystycznych oraz badań naukowych. Dz.U.2011.175.1045; Rozp. z 27.03.2001 r. Szczegółowe zasady i tryb przejścia danych osobowych przez Krajowy Rejestr Karny lub likwidacji danych osobowych zgromadzonych w Centralnym Rejestrze Skazanych i Centralnym Rejestrze Nietletnich. Dz.U.2001.32.383.

wania karnego, aby uniknąć sytuacji, w której dane skazanie będzie wykazywane w informacji o osobie przez bardzo długi okres czasu, dłuższy niż w przypadku analogicznych kar orzeczonych przez sądy polskie, dodano również art. 14a, przewidujący niewykazywanie tych skazań po upływie pewnego okresu czasu. Jako podstawę określenia długości okresów, po których skazania takie nie byłyby wykazywane, przyjęto obowiązujące w prawie polskim sumy okresów przedawnienia wykonania kary oraz zatarcia skazania⁹¹. Zgodnie z art. 14a ust. 1 KRK informacja o osobie sporządzona na podstawie danych zgromadzonych w Rejestrze dla celów innych niż postępowanie karne nie zawiera danych o skazaniach, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 4 (będących obywatelami polskimi prawomocnie skazanymi przez sądy państw obcych; „jeżeli od daty uprawomocnienia się orzeczenia upłynął okres: 1) 40 lat w przypadku skazania na karę pozbawienia wolności przekraczającą 5 lat lub karę surowszą, 2) 25 lat w przypadku skazania na karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą 5 lat, 3) 15 lat w przypadku skazania na karę inną niż kary wymienione w pkt 1 i 2 albo orzeczenia innych środków – chyba że osoba, której dane gromadzone są w Rejestrze, zażąda udostępnienia informacji o treści wszystkich dotyczących jej zapisów. Przepis ust. 1 nie dotyczy danych o skazaniach za przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, jeżeli pokrzywdzonym był małoletni.

Odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa następuje wtedy, gdy w toku postępowania sprawdzającego nie zostaną usunięte wątpliwości, o których mowa w art. 24 ust. 2u.o.i.n., a także jeżeli w trakcie poszerzonego postępowania sprawdzającego nie zostaną usunięte wątpliwości, o których mowa w art. 24 ust. 3u.o.i.n.. Zatem w postępowaniu sprawdzającym nie ma zastosowania zasada *in dubio pro reo*⁹². Decyzja w przedmiocie wydania poświadczenia bezpieczeństwa, jak już wspomniano wyżej, ma charakter zbliżony do tzw. decyzji uznaniowej z uwagi ocenę rękojmi zachowania tajemnicy. Mimo przyjęcia, że zatarcie skazania stwarza po upływie określonego okresu czasu fikcję prawną niekaralności, swoisty przywilej działający na przyszłość i pozwalający traktować skazanego tak, jak gdyby nigdy nie był karany, to jednak nie prowadzi do stwierdzenia, że przestępstwa nigdy nie popełniono. Z chwilą zatarcia skazania aktualizuje się co prawda konieczność usunięcia wpisu z rejestru skazanych, co będzie oznaczało przywrócenie stanu niekaralności i zdjęcie ze sprawcy „odium” przestępcy, jednak, o czym należy również pamiętać, informacja z rejestru nie stanowi przy tym wyłącznego i niepodważalnego dowodu skazania lub niekaralności. Przywrócenie skazanemu statusu osoby nie karanej wywołuje dalsze skutki polegające na niemożliwości wyciągania konsekwencji prawnych i stosowania ograniczeń, które prawo łączy z faktem uprzedniego skazania, niemniej jednak co podkreślono powyżej – skutki skazania, pomimo zatarcia, pozostają w innych sfe-

⁹¹ Por. uzasadnienie projektu ustawy – Sejm RP VI kadencji, druk nr 4527 (<http://www.sejm.gov.pl>).

⁹² Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99OTK 2000/4/109, Dz.U.2000/39/462 który zapadł na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie informacji niejawnych z dnia 22 stycznia 1999 r, Dz.U. z 1999 r. Nr 11, poz. 95.

rach, gdzie pomimo zatarcia skazania fakt uprzedniego skazania nie jest obojętny, zwłaszcza w zakresie dokonywania ocen etyczno-moralnych i dotychczasowego postępowania danej osoby⁹³. Do takich, jak się wydaje, należy również rękojmia zachowania tajemnicy.

Rękojmia w słowniku języka polskiego definiowana jest jako poręczenie, zagwarantowanie czegoś; też: zapewnienie o czymś, przyrzeczenie czegoś⁹⁴, ustawa o ochronie informacji niejawnych w art. 2 ust. 2 definiuje natomiast rękojmię zachowania tajemnicy jako zdolność osoby do spełnienia ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem, stwierdzoną w wyniku przeprowadzenia postępowania sprawdzającego. Nie może być zatem obojętne dla oceny rękojmi zachowania tajemnicy popełnienie przez osobę poddaną postępowaniu sprawdzającemu przestępstw z zakresu ochrony informacji czy chociażby przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej czy obronności. Pamiętać należy również, że konstruując postępowanie sprawdzające ustawodawca wyraźnie wskazał, że zwykłe postępowanie sprawdzające obejmuje także sprawdzenie innych informacji uzyskanych w toku postępowania sprawdzającego, w zakresie niezbędnym do ustalenia, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy oraz sprawdzenie w ewidencjach i kartotekach niedostępnych powszechnie danych zawartych w ankiecie oraz innych informacji uzyskanych w toku postępowania sprawdzającego, w zakresie niezbędnym do ustalenia, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy. Informacja z Krajowego Rejestru Karnego nie stanowi bowiem wyłącznego i niepodważalnego dowodu skazania lub niekaralności⁹⁵. Nie należy wykluczać więc, że pozyskane w toku postępowania sprawdzającego poza informacją z Krajowego Rejestru Karnego dane będą wskazywały na popełnienie przestępstwa, a wówczas jak się wydaje należy wziąć je pod uwagę podejmując decyzję w przedmiocie poświadczenia bezpieczeństwa. Nie bez znaczenia dla powyżej konkluzji jest też wyraźne wskazanie przez ustawodawcę w ust. 4 art. 24 u.o.i.n., że w razie niedających się usunąć wątpliwości, o których mowa w ust. 2 lub 3, interes ochrony informacji niejawnych ma pierwszeństwo przed innymi prawnie chronionymi interesami.

W kontekście objęcia określonego stanowiska lub możliwość kontynuowania pracy nadanym stanowisku w ramach służby publicznej wspomnieć jedynie na marginesie niniejszych rozważań można o art. 60 Konstytucji, który gwarantuje obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Gwarancja ta, jak się podkreśla w doktrynie, ma charakter gwarancji formalnej, jako że normy konstytucyjne, poza wymogiem obywatelstwa polskiego, nie określają przesłanek, jakie muszą być spełnione przez osoby ubiegające się o stanowisko w służbie publicznej. Przepis ten nie może być jednak podstawą dochodzenia przed sądem roszczenia o do-

⁹³ Por.: uchwała SN z dnia 27 listopada 1984 r., III AZP 6/84, OSNC 1985, z. 8, poz. 105; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lipca 2007 r., VI SA/Wa 820/07, LEX nr 372103.

⁹⁴ <http://sjp.pwn.pl/sjp/rekojmia;2515379.html> [dostęp: 30.12.2014].

⁹⁵ Uchwała SN z dnia 20 czerwca 1980 r., I PZP 13/80, OSNCP 1981, z. 1, poz. 2 i glosa do tej uchwały A. Świątkowskiego i A. Zolla, Pal. 1982, nr 6–7.

puszczenie do pracy czy pełnienie konkretnej funkcji, zajmowanie określonego stanowiska⁹⁶. Artykuł 60 Konstytucji ma na celu realizację nie tylko interesu prywatnego obywateli zainteresowanych służbą publiczną, lecz pełni również rolę ochronną wobec interesu publicznego, wyrażającego się w dążeniu do zapewnienia fachowości kadr wykonujących zadania w strukturach władzy publicznej. Zapewnienie właściwego funkcjonowania instytucji publicznych wymaga bowiem w pierwszym rzędzie, aby osoby zatrudnione w tychże instytucjach były rekrutowane w oparciu o kwalifikacje merytoryczne, w ramach przejrzystych procedur konkursowych, skonstruowanych w sposób eliminujący wszelką dyskryminację⁹⁷.

Interesującym w kontekście powyższego, aczkolwiek przekraczającym zakres niniejszego opracowania, jest kwestia postępowania karnego zawieszono na co zwraca uwagę m.in. H. Sawicka⁹⁸. W takiej sytuacji co prawda zawieszenie postępowania stanowi wstrzymanie jego biegu, a kwestia odpowiedzialności nie jest jeszcze rozstrzygnięta, jednak postanowienie o zawieszeniu postępowania nie jest orzeczeniem kończącym postępowanie, a jedynie decyzją wydaną w związku z czasową (długotrwałą) przeszkodą uniemożliwiającą prowadzenie takiego postępowania, dlatego też zawieszenie postępowania, pomimo tego, iż w danym momencie rzeczywiście nie są realizowane żadne jego czynności traktowane jest jako toczące się. O takim postępowaniu należy więc informować w wypełnianej w postępowaniu sprawdzającym ankiecie bezpieczeństwa osobowego⁹⁹.

Podsumowując – nie bez powodu wskazuje się w różnych dziedzinach życia, że najsłabszym elementem wszelkich stosowanych systemów zabezpieczeń informacji jest człowiek. W tym zakresie nawet najlepsze i najnowocześniejsze rozwiązania nie są w stanie zagwarantować przestrzegania prawa przez człowieka. Analiza postępowania sprawdzającego prowadzonego w oparciu o ustawę o ochronie informacji niejawnych pozwala na przyjęcie, że pomimo iż mamy do czynienia ze skazaniem zatartym i tak winno ono być brane pod uwagę w przypadku oceny rękopisami zachowania tajemnicy. Na uwagę zasługuje przy tym ocena charakteru kryterium rękopisami zachowania tajemnicy. Pamiętać należy bowiem, że nie tylko współczesny rozwój cywilizacyjny, ale również rozpowszechnienie informatyzacji oraz rozwój systemów informatycznych i nowych technologii sprawiły, że informacja stała się samoistnym, wartościowym dobrem, wymagającym szczególnej ochrony w tym także prawnej. O znaczeniu informacji świadczy również fakt, że jest ona traktowana jako „towa” o specyficznym charakterze, którego posiadanie daje możliwości osiągnięcia niebagatelnej przewagi nad pozostałymi uczestnikami także osiągnięcia wymiernych korzyści.

Mówiąc o ochronie informacji niejawnych należy mieć na uwadze nie tylko kompleksowe działania prawne, ale też skuteczne działania instytucji odpowiedzialnych za przeprowadzenie postępowania sprawdzającego połączone

⁹⁶ Por. wyr. SN z dnia 9 września 2010 r., III KRS 4/10; LEX nr 611831.

⁹⁷ M. Wiącek, *Glosa do wyroku TK z dnia 27 maja 2008 r.*, SK 57/06, Prz. Sejm. 2009/1/191–202.

⁹⁸ H. Sawicka, *Postępowanie odwoławcze od decyzji pełnomocników...*, s. 51 i nast.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 60.

z efektywną kontrolą wewnętrzną. Kompleksowe ujęcie powyższych czynników wzmocnione karnoprawną ochroną informacji wydaje się być dopiero optymalnym sposobem przeciwdziałania nieuprawnionemu ujawnieniu lub wykorzystaniu informacji niejawnych. Interdyscyplinarność i kompleksowość stanowi zatem klucz do najbardziej efektywnej ochrony informacji niejawnych, a tym samym do zapewnienia bezpieczeństwa państwa.

PRZYGOTOWANIE KADR KIEROWNICZYCH
DO ZARZĄDZANIA
W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

JADWIGA MAZUR, TADEUSZ MICHALCZYK

WSPÓŁCZESNE MIGRACJE
WYZWANIEM DLA SŁUŻB
MUNDUROWYCH ODPOWIEDZIALNYCH
ZA BEZPIECZEŃSTWO.
WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI

Contemporary migration challenge for the armed forces responsible for security. Introduction

Abstract

In an article in the first part we will discuss the basic concepts related to the topic of the article, the second quantitative aspect and cultural migration in terms of social security, and in the third part of the role of the armed forces (primarily the competence of the police and border guards) responsible for security in solving contemporary problems related to migration and refugee. In the final part of the article is a summary of the presented considerations.

Key words: migration, exile, uniformed services, safety.

WPROWADZENIE

Współczesne migracje stały się intensywniejsze a ich przyczynami są głównie kwestie ekonomiczne jak i polityczne. W pierwszym wypadku to próba podniesienia swojego standardu życia, w drugim opisywanym już jako uchodźstwo, to poszukiwanie nowego miejsca do życia, wskutek działań wojennych lub innych przyczyn uniemożliwiających funkcjonowanie w kraju pochodzenia. Emigranci i uchodźcy stanowią duże wyzwanie dla państw, do których przybywają a szczególnie dla służb publicznych, których zadaniem jest udzielenie pomocy. Napotymane trudności w kontakcie między dwoma stronami – funkcjonariuszami różnych instytucji a emigrantami są jednocześnie wyzwaniami, którym należy sprostać. Celem artykułu jest wskazanie na bariery i czynniki sprzyjające w komunikowaniu i udzieleniu pomocy emigrantom przez grupy mundurowe w Polsce.

POJĘCIE MIGRACJA I UCHODŹSTWO W LITERATURZE PRZEDMIOTU

Kwestie definicyjne związane z terminami emigracja, migracja, uchodźstwo, uchodźca imigrant, cudzoziemiec są dość skomplikowane. Emigracja według definicji podanej w *Słowniku socjologicznym* to „opuszczenie kraju ojczystego w celu stałego lub czasowego zamieszkania w innym państwie; następuje zazwyczaj z przyczyn politycznych, religijnych lub ekonomicznych”¹. W tym samym słowniku migracja jest zdefiniowana jako „ruch ludności, przemieszczanie się jednostek i grup ludzkich z jednego terytorium na inne, któremu towarzyszy czasowa lub stała zmiana miejsca ich pobytu. Ze względu na czynnik sprawczy wyróżnia się migracje: indywidualne i grupowe, międzynarodowe i wewnętrzne, ekonomiczne, społeczne, polityczne i religijne, dobrowolne i przymusowe; ze względu na formę: emigrację, imigrację, reemigrację i repatriację. Jedną z głównych przyczyn migracji jest dążenie do poprawy warunków bytu”². W słowniku tym nie ma hasła uchodźstwo i uchodźca.

Z kolei w *Słowniku wyrazów obcych* znajdujemy wyjaśnienie, że imigrant – to „cudzoziemiec osiedlający się w jakimś kraju; osiedleńca”³. Podobna definicja została podana w *Wielkim słowniku języka polskiego*, gdzie imigrant to również „cudzoziemiec, który przybył osiedlić się do danego kraju”⁴. Z kolei w internetowym słowniku *Cambridge Dictionaires* imigrant to „a person who has come to a different country in order to live there permanently”⁵. Podobne odniesienie imigrant – cudzoziemiec pojawia się na stronie www Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, gdzie „imigrant, to cudzoziemiec, który przybył do Polski z zagranicy na pobyt czasowy lub w celu zamieszkania na stałe i przebywa na podstawie stosownego zezwolenia administracyjnego wynikającego ze spełnienia przesłanek ustawowych. Imigranci w Polsce to najczęściej cudzoziemcy podejmujący pracę bądź naukę w naszym kraju. Imigranci, którzy nie posiadają ważnego zezwolenia na pobyt lub wjechali na terytorium bez zezwolenia powinni się liczyć z możliwością wydalenia z terytorium Polski i czasowego zakazu ponownego wjazdu”⁶. Z kolei według tego samego źródła „uchodźcą jest osoba, która przebywa poza krajem swego pochodzenia i posiada uzasadnioną obawę przed prześladowaniem w tym kraju ze względu na rasę, religię, narodowość, poglądy polityczne lub przynależność do określonej grupy społecznej. Udzielenie statusu uchodźcy, bądź odmowa jego udzielenia ma miejsce w ramach specjalnej

¹ *Słownik socjologiczny*, red. K. Olechnicki, P. Załęcki, Wydawnictwo Graffiti BC, Toruń 1997, s. 56.

² *Ibidem*, s. 129.

³ L. Wiśniakowska, *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 2004, s. 389.

⁴ B. Dunaj, *Wielki słownik języka polskiego*, Warszawa 2011, s. 138.

⁵ Osoba, który przybyła do innego kraju, w celu osiedlenia się tam na stałe <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/immigrant> [dostęp: 25.05.2016].

⁶ Wszystko, co chciałbyś wiedzieć o procesie udzielenia ochrony uchodźcom z Syrii i Erytrei, <https://mswia.gov.pl/pl/wszystko-co-chcialbys-w/13681,Kim-jest-imigrant-a-kim-uchodzca.html> [dostęp: 28.04.2016].

procedury sprawdzającej, na podstawie przepisów ustawy z 13 czerwca 2003 r., o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁷.

Definiowanie terminu uchodźstwo i uchodźca jest już nieco trudniejsze. Najczęściej i najszybciej można je odnaleźć w źródłach internetowych, np. Internetowa Encyklopedia PWN, definiuje uchodźcę jako: „osobę prześladowaną ze względu na: poglądy polityczne., rasę, religię, przynależność do szczególnej grupy społecznej, narodowościowej w swym państwie ojczystym, przebywającą poza terytorium tego państwa i nie mogącą skorzystać ze sprawowanej przez nie ochrony (dodatkową przesłanką jest indywidualna obawa przed prześladowaniem”⁸. Podobna definicja jest w Wikipedii gdzie uchodźca to „osoba, która musiała opuścić teren, na którym mieszkała ze względu na zagrożenie życia, zdrowia, bądź wolności. Zagrożenie to jest najczęściej związane z walkami zbrojnymi, klęskami żywiołowymi, prześladowaniami religijnymi bądź z powodu rasy lub przekonań politycznych”⁹. Podobnie brzmi definicja uchodźcy w słowniku internetowym *Cambridge Dictionaries*, gdzie czytamy, że jest to „a person who has escaped from their own country for political, religious, or economic reasons or because of a war”¹⁰

Pojęcie uchodźcy, imigranta oraz emigranta, łączy się z definicją cudzoziemcy. W polskim prawie zgodnie z art. 2 Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach „Cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego”¹¹.

⁷ Zgodnie z definicją konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., która Polska ratyfikowała w 1991, <https://mswia.gov.pl/pl/wszystko-co-chcialbys-w/13681,Kim-jest-imigrant-a-kim-uchodzca.html> [dostęp: 28.04.2016].

⁸ <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/uchodzca;3990750.html> :dostęp: 25.05.2016].

⁹ <https://pl.wikipedia.org/wiki/Uchod%C5%BACA> [dostęp: 25.05.2016].

¹⁰ Osoba, która uciekała ze swojego kraju z powodów politycznych, religijnych, ekonomicznych i wojennych <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/refugee> [dostęp: 25.05.2016].

¹¹ Ustawy nie stosuje się do:

1) szefów i członków personelu misji dyplomatycznych, kierowników urzędów konsularnych i członków personelu konsularnego państw obcych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych, pod warunkiem wzajemności i posiadania przez te osoby dokumentów potwierdzających pełnienie przez nie funkcji, uprawniających do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem art. 13 ust. 1, art. 21a, art. 25, art. 26, art. 28, art. 29, art. 33, art. 34, art. 35 ust. 3 i 4, art. 38 ust. 1, art. 40, art. 46–48, art. 48a, art. 48b ust. 1 pkt 4 i art. 48c–48h;

2) obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, oraz członków ich rodzin, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają, z wyjątkiem: a) art. 12a, art. 16–20, art. 93, art. 94, art. 96–96c, art. 100, rozdziałów 9 i 10, art. 124 ust. 1 pkt 1 lit. g oraz pkt 2 i 4, art. 125 ust. 1 pkt 2 w zakresie dotyczącym art. 124 ust. 1 pkt 1 lit. g, art. 126 ust. 1 pkt 4 i 7 oraz ust. 2, art. 127, art. 128 ust. 2 i art. 131–134, które mają zastosowanie do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Poro-

Zaznacza się też w ustawie, że nie stosuje się jej w stosunku do wszystkich. Należy zaznaczyć, że od 2004 roku tj. od kiedy Polska jest członkiem Unii Europejskiej, procedura wyboru obywatelstwa ulega modyfikacji.

Podsumowując można stwierdzić, że kwestie definicyjne poruszane powyżej opracowano głównie w oparciu o źródła słownikowe jak i źródła internetowe. Należy zaznaczyć, że terminy uchodźstwo, uchodźca częściej pojawiają się w źródłach internetowych, ale wymagają szczegółowego dodefiniowania, chociażby ze względów praktycznych służących do opisu tego zjawiska, jak i teoretycznych, pozwalających na uchwycenie pełnego procesu zmian zachodzących współcześnie na skutek migracji.

ASPEKTY TEORETYCZNE MIGRACJI

Opisując kwestie związane z migracją należy zwrócić uwagę na problemy związane z opisem rasy i etniczności. Autorzy opracowań dotyczących tej problematyki wyróżniają cztery lub nawet pięć głównych ras, inni podają jej o wiele więcej. J.A. de Gobineau (nazywany czasami ojcem nowoczesnego rasizmu) wyróżniał rasę białą (kaukaską), czarną (negroidalną) i żółtą (mongoidalną), wskazując, że rasa biała przewyższa kolejne intelektem, moralnością itp. i są to cechy dziedziczne. Po zakończeniu drugiej wojny światowej, zdyskredytowano to podejście wskazując, że w sensie biologicznym trudno jest wyodrębnić rasy. Obecnie rasę rozumie się jako „zespół relacji społecznych, które umożliwiają identyfikację jednostek lub grup albo przypisanie im określonych atrybutów czy zdolności na podstawie cech biologicznych”¹².

zumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, oraz członków ich rodzin, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają,

b) art. 4 pkt 5–5d, art. 16–20, art. 25, art. 26 ust. 1 pkt 18, art. 31, art. 32 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 lit. a i d oraz ust. 7, art. 33, art. 34, art. 38–40, art. 46–48, art. 48d, art. 48e, art. 48g, art. 48h, art. 84a, rozdziału 8a, art. 124 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 125 ust. 1 pkt 1, art. 126 ust. 1 pkt 1 lit. a i art. 134a, które mają zastosowanie do członków rodzin obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają, niebędących obywatelami tych państw;

3) cudzoziemców ubiegających się o ochronę oraz objętych ochroną na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1472, z późn. zm.2)), w zakresie w niej uregulowanym;

4) cudzoziemców polskiego pochodzenia i członków najbliższej rodziny repatrianta, w zakresie uregulowanym w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, z późn. zm.3). Art. 2 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r., o cudzoziemcach, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20031281175> [dostęp: 25.05.2016].

¹² A. Giddens, *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 269.

Termin etniczność z kolei odnosi się do zespołu kulturowych praktyk, tradycji i zapatrywań określonej społeczności odróżniających ją od innych. Różnice odnoszą się do języka, religii, historii, pochodzenia itp. Natomiast grupy mniejszościowe/mniejszości etniczne to pojęcie często używane nie tylko w socjologii. Pojęcie to oznacza, że „członkowie mniejszości są nieuprzywilejowani w stosunku do większości populacji i mają pewne poczucie solidarności grupowej, współprzynależności. Wspólne doświadczanie uprzedzeń i dyskryminacji ze strony innych zazwyczaj wzmacnia poczucie wzajemnej lojalności i wspólnoty interesów”¹³.

W sytuacjach migracji na przestrzeni wieków pojawiały się rasizm, dyskryminacja i uprzedzenia wobec napływających grup i jednostek. Uprzedzenia odnoszą się do opinii i postaw członków jednej grupy wobec drugiej, opierają się na stereotypach, prostych kategoryzacjach. Natomiast dyskryminacja to przejaw rzeczywistych zachowań wobec innych grup lub jednostek. Rasizm z kolei to uprzedzenia związane „ze społecznie znaczącymi różnicami cech fizycznych. Rasista to ktoś, kto wierzy w wyższość pewnych jednostek, inne zaś uważa za niższe na podstawie różnic o podłożu rasowym”¹⁴. Tzw. nowy rasizm odnosi się do wykluczania określonych grup ze względu na różnice kulturowe. Grupy, które nie należą do większości są marginalizowane i podnosi się wobec nich zarzuty o brak zdolności do asymilacji.

W interpretacjach psychologicznych dotyczących poszukiwania źródeł rasizmu i dyskryminacji na tle etnicznym, zwraca się uwagę na dwa stanowiska. Pierwsze zakłada, że funkcjonowanie uprzedzeń opiera się głównie na stereotypach jednostek i poszukiwania ujścia wrogości wobec ‘kozłów ofiarnych’. Pojawia się wtedy, gdy nie najlepiej prosperujące grupy etniczne konkurują o korzyści ekonomiczne, do których dostęp staje się ograniczony. Wrogość kierowana jest głównie przeciw grupom odróżniającym się i bezbronny. Drugie stanowisko zakłada, że niektóre jednostki w trakcie procesu wczesnej socjalizacji wyrażają skłonność do posługiwania się stereotypami i projekcji przypisywania innym osobistych pragnień, wrogości, żalów. Cechy tych osobowości autorytarnych formułują się w procesie socjalizacji, gdy nie okazywano im pozytywnych, ciepłych uczuć, czego skutkiem jest sztywność poglądów i w efekcie posługiwanie się stereotypami¹⁵. Z kolei w interpretacjach socjologicznych wskazuje się na kwestie związane z etnocentryzmem i wynikającą z niego nieufność z połączeniem oceniania innych w kategoriach kultury własnej co utrwała hermetyczność tj. domykanie się grupy przed wpływami z zewnątrz wraz z korzystaniem z narzędzi wykluczania zaostrzające w efekcie podziały międzygrupowe. Hermetyczności towarzyszy rozdział zasobów widoczny w nierównej dystrybucji dóbr. Natomiast teorie konfliktu podejmują kwestie rasizmu z punktu widzenia zarówno do kwestii władzy i nierówności jak i relacji do uprzedzeń. Podejście to było krytykowane, ponieważ rasizm to nie tylko kwestia rozdziału dóbr ekonomicznych¹⁶.

¹³ *Ibidem*, s. 271.

¹⁴ *Ibidem*, s. 273.

¹⁵ *Ibidem*, s. 275–276.

¹⁶ *Ibidem*, s. 276–278.

Dokonując opisu procesów migracyjnych i ich skutków w postaci dyskryminacji na tle etnicznym można odnieść się również do modeli procesów integracyjnych. Integracja „jest wynikiem zarówno chęci utrzymania własnej tożsamości kulturowej jak i chęci utrzymania kontaktu z nową kulturą”¹⁷ dotyczy zarówno wzajemnej akceptacji elementów składowych obydwu kultur jak i czerpania z nich korzyści. Integracja jest też jednym z efektów długotrwałego procesu jakim jest akulturacja.

W modelach integracji etnicznej jako pierwsza pojawia się asymilacja, która charakteryzuje się odejściem od swojej kultury i przyjęciem kultury kraju przyjmującego, akceptacji nowych zwyczajów, tradycji i jest wyrazem indywidualnego pozytywnego (lub opartego na lęku) nastawienia wobec nowej kultury¹⁸. Przykładem takich form asymilacji jest Wielka Brytania czy USA gdzie pokolenia imigrantów stawały się Brytyjczykami i Amerykanami także pod względem kulturowym¹⁹.

Kolejnym modelem jest model tygła narodów, gdzie tradycje imigrantów nie zanikają ale mieszają się z zastanymi tworząc nowe wzory kulturowe. To najbardziej pożądany model gdzie kultura danego społeczeństwa jest wzbogacana przez zróżnicowane wartości i normy, pojawiające się w różnych aspektach życia. Z kolei trzeci model określany jako pluralizm kulturowy zakładający dużą tolerancję dla zewnętrznej kultury, która w założeniu ma taką samą wartość jak kultura zastana a różnice są akceptowane przez obie strony. Takiego przyjęcia modelu integracji oczekują przywódcy grup etnicznych. Mimo, opisanych czy przyjmowanych w praktyce modeli integracji, w czasie intensywnych migracji ostatniej dekady w mniejszościach widziane jest zagrożenie²⁰.

Należy przy tym nadmienić, że efektem akulturacji może być i jest separacja przejawiająca się w pozostaniu przy stylu życia, bez utraty elementów tradycyjnej kultury, będący przejawem obrony swoich wartości i tradycji. H. Grzymała-Moszczyńska wskazuje, że taką formę reakcji można zinterpretować jako próbę utrzymania rodzinnej kultury, chronienie jej przed zmianami ułatwiającej powrót do kraju, jak tylko stanie się to możliwe. W efekcie postawa taka, może utworzyć „skamielinę kulturową”²¹ obronę kultury przed jakimikolwiek przekształceniami.

W podsumowaniu można stwierdzić, że najbardziej pożądaną formą współistnienia odmiennych kultur jest integracja²², która zapewnia „zdrowie psychiczne oraz największe szanse na funkcjonowanie w nowym społeczeństwie. Integracja najbardziej możliwa jest w społeczeństwie pluralistycznym. Zapewnia wtedy obustronne przystosowanie i wytwarza «międzyspołecznościowe» formy obywatelstwa w integracji kulturowej i socjalnej, szersze niż dawne schematy narodowe. Pluralizm liberalny gwarantuje szeroki wachlarz możliwości, spośród których jednostka może dobierać sobie najbardziej dopasowane do swoich po-

¹⁷ J. Hryniewicz, *Uchodźcy w Polsce – teoria a rzeczywistość*, Toruń 2005, s. 90.

¹⁸ Zob. *ibidem*.

¹⁹ Zob. A. Giddens, *op. cit.*, s. 279.

²⁰ *Ibidem*, s. 279–280.

²¹ Pojęcie znajdujące się w książce J. Hryniewicz, *op. cit.*, s. 91.

²² Zob. *ibidem*, s. 90–91.

trzeb życiowych”²³. Ponadto mechanizmy integracji powinny nie dopuszczać do dyskryminacji, powodującej segregację²⁴.

ASPEKT ILOŚCIOWY MIGRACJI

Momentem przełomowym w procesach migracyjnych w Polsce stał się rok 1989, otwarcie granic, ratyfikowanie międzynarodowych umów, demokratyzacja systemu politycznego, integracja europejska które wpłynęły na wzrost ruchów migracyjnych w naszym kraju. W opisie migracji w Polsce można wskazać na kilka okresów. Pierwszy dotyczy lat 1945–1948, gdzie wskutek powojennych procesów przemieszczania się ludzi można wyróżnić grupy imigrantów, którymi byli głównie Polacy w liczbie około 3 mln, powracający do kraju z Belgii, Holandii i Francji z czasów emigracji jeszcze przedwojennej, oraz przesiedleńcy i deportowani w czasie drugiej wojny światowej²⁵.

W latach 1949–1990 liczba imigrantów spada od tysiąca do trzech tysięcy rocznie i można w nich wyróżnić: obywateli, którzy zawierali związki małżeńskie z obcokrajowcami z krajów socjalistycznych, grupa 13 tysięcy obywateli greckich, przybyłych do Polski w latach 1948–1950 oraz 6 tysięcy uchodźców z Chile po zamachu stanu, który tam nastąpił w 1973 roku²⁶.

W ciekawy sposób charakteryzowani są imigranci po roku 1989. W ich typologii możemy znaleźć turystów i pseudoturystów z byłego ZSRR, którzy przyjeżdżali do Polski w takich celach jak handel (głównie nielegalny), praca, prostytutka. W grupie tej wyróżnione zostały osoby z rejonów przygranicznych jak i dalszych, które pozostawały dłużej, zakładając swoje biznesy i zatrudniając innych obcokrajowców. Następna grupa to imigranci, dla których Polska była głównie krajem tranzytowym a ich głównym celem były kraje Europy zachodniej. W skład tej grupy były osoby z krajów byłego ZSRR oraz pochodzące z Azji. W tej grupie pojawiali się również tzw. fałszywi uchodźcy, osoby starające się o status uchodźcy dla pozyskania ochrony i pomocy ekonomicznej, pozwalającej na dalsze przemieszczanie się do krajów zachodniej Europy. Ostatnią grupą imigrantów były osoby przybywające do Polski z krajów zachodnich, które pobyt traktowały jako etap kariery zawodowej lub strategii życiowej²⁷.

Próba wskazania na faktyczną ilość imigrantów w Polsce po roku 1989 jest dość trudna, ponieważ jak wskazuje M.P. Malinowski Rubio „przy próbie scharakteryzowania imigrantów w Polsce na podstawie źródeł statystycznych problem stanowi fakt, że kategorie pojawiające się w różnych publikacjach nie zawsze

²³ *Ibidem*, s. 91–92.

²⁴ Zob. *ibidem*, s. 92.

²⁵ M. Okólski, *Polska jako kraj imigracji – wprowadzenie*, [w:] *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, red. A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2010, s. 34.

²⁶ Zob. A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 98.

²⁷ Pełny opis tych grup w pracy: *Transformacja nieoczywista...*, *op. cit.*, s. 34–45.

są porównywalne (ponadto zdarza się, że w jednej publikacji używa się różnych określeń w stosunku do jednej i tej samej kategorii imigranta). Zdarzają się też kategorie, co do których zdarzają się pełniejsze informacje niż w odniesieniu do innych²⁸.

Głównymi danymi, na podstawie, których można spróbować opisać ilość imigrantów w Polsce są dane GUS, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, spisy powszechne itp. Imigranci w Polsce to głównie dwie grupy: polscy reemigranci z rodzinami i imigranci nie będący Polakami (w tym bezpaństwowcy). W 2011 roku według danych zebranych przez GUS (GUS 2012: 409) wśród 15 524 imigrantów przybyłych z zagranicy na pobyt stały, 13,843 (89,17% zarejestrowanych na pobyt stały) były narodowości polskiej, natomiast również w roku 2011 według danych zebranych przez GUS wśród 65 943 osób przybyłych z zagranicy na pobyt czasowy na ponad 3 miesiące, jedynie 5838 osób czyli 8,85% było narodowości polskiej (GUS 2012; 469)²⁹. Natomiast imigranci cudzoziemcy w Polsce są trudni do skategoryzowania, danymi na podstawie, których można próbować ustalić ich liczbę są dane GUS i Urząd do Spraw Cudzoziemców. Najprostszą kategoryzacją jest podział imigrantów, na pochodzących z Unii Europejskiej i z poza niej. Pobyt ich regulują nieco odmienne przepisy prawne, inne dotyczące obywateli UE i inne obywateli z poza niej³⁰.

Z raportu z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 roku wynika, że obcokrajowcy stanowią zaledwie około 0,2% całkowitej liczby mieszkańców kraju³¹. Urząd do Spraw Cudzoziemców publikuje dane w zestawieniach rocznych od roku 2007. Można tam znaleźć łączne liczby cudzoziemców posiadających stałe karty pobytu, tych, którzy otrzymali zgodę na ochronę uzupełniającą, zezwolenie na osiedlenie się, a także zezwolenie na osiedlenie rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, którym udzielono zgody na pobyt tolerowany, zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, status uchodźcy. Brak jest tam danych dotyczących imigrantów, będących obywatelami UE i EFTA.

Zgodnie z opublikowanymi danymi w roku 2011 w Polsce było 100 380 cudzoziemców posiadających ważne karty pobytu plus 4646 obywateli UE i EFTA, którzy otrzymali potwierdzenie stałego pobytu w Polsce lub kartę stałego pobytu członka rodziny obywatela UE w latach 2009–2011, plus 7182, którzy otrzymali zaświadczenie o zarejestrowaniu pobytu obywatela UE w Polsce³².

Analizując dane statystyczne, które są dość rozproszone i niespójne, można generalnie stwierdzić, że liczba imigrantów w Polsce chociaż nieduża, statystycz-

²⁸ M.P. Malinowski Rubio, *Imigranci a komunikacja międzykulturowa w sferze usług publicznych w Polsce*, Nomos, Kraków 2013, s. 111.

²⁹ Podano za *ibidem*, s. 114–115.

³⁰ *Ibidem*, s. 115–119.

³¹ *Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań z 2011*, oprac. L. Nowak, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 96.

³² Podano za M.P. Malinowski Rubio, *op. cit.*, s. 125. Aktualne dane rozproszone w wielu informacjach można zobaczyć na stronie <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/syria-wskazniki-migracyjne> [dostęp: 1.06.2015].

nie ciągle wzrasta. Można również zauważyć, że imigracja jest krótkookresowa, co oznacza przybywanie i przebywanie na terenie kraju osób nie znających języka i kultury Polski i nie posiadający kompetencji językowej, kulturowej, komunikacyjnej. Ponadto są to osoby o różnym stopniu wykształcenia i znajdujące się w różnej sytuacji formalno-prawnej. Ważny jest też kontekst polityczny otaczający migrację, bo jak wskazuje M.P. Malinowski Rubio, pojawia się restrykcyjna polityka imigracyjna państwa skierowana „na ograniczenie przepływu imigrantów poprzez kontrole granic oraz zniechęcenie ewentualnych imigrantów do osiedlenia się w kraju. Stanowi to pośredni wskaźnik postawy rządu wobec imigrantów, która wpływa na dyskurs polityczny, a przez to na postawę ludności wobec imigrantów”³³. Stanowi to duże wyzwanie dla osób pracujących w sektorze usług publicznych, którzy mają kontakt z cudzoziemcami.

ASPEKTY PRAWNE ANALIZOWANEGO ZJAWISKA

Trudno jest w artykule szczegółowo opisać wszystkie aspekty prawne dotyczące pobytu cudzoziemców na terenie Polski, w związku z tym zdecydowano się na przedstawienie niektórych z nich ważnych dla podjętego tematu zawartego w tytule artykułu. Cudzoziemcy przebywający na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, według art. 37 Konstytucji, mogą korzystać z praw i wolności im przysługujących w ust. 1, z wyłączeniem tych, które zapisane są w ust. 2 tego artykułu i dotyczą ich bezpośrednio.

Ograniczenia obejmujące cudzoziemców przejawiają się w dostępie do służby publicznej, prawa do zabezpieczenia społecznego, prawa do skargi konstytucyjnej w sprawach azylu i nadania statusu uchodźcy oraz praw wyborczych. Ograniczenia te nie dotyczą cudzoziemców, którzy posiadają zezwolenie na osiedlenie się lub noszą miano uchodźcy. Osoby nie posiadające polskiego obywatelstwa nie mogą pełnić zawodu żołnierza zawodowego, być członkiem Trybunału Stanu, Rzecznikiem Praw Obywatelskich, sędzią, prokuratorem, notariuszem, policjantem, urzędnikiem państwowym, samorządowym czy urzędnikiem służby celnej. Takie osoby nie mogą kandydować w wyborach do Sejmu, Senatu a także na urząd Prezydenta RP. Zakaz ten ma formę bezwzględną, zatem nie może być on zniesiony w świetle innych uregulowań. Ale istnieją także zawody, których zakaz wykonywania przybiera charakter względny, zatem po spełnieniu przewidzianych warunków, tj. m.in. uzyskanie zgody od danego organu – mogą być wykonywane. Należą do nich: lekarz, stomatolog, weterynarz, aptekarz, pielęgniarka, położna i doradca podatkowy.

Prawo unijne pozwala na uzyskanie cudzoziemcom szczególnych uprawnień dotyczących wykonywania zawodu oraz praw, które wcześniej zostały dane tylko obywatelom polskim. Warunkiem ich otrzymania jest status obywatela Unii Europejskiej oraz ich rodzin, nawet jeśli oni jej obywatelami nie są. Do tych uprawnień należy prawo do czynnego i biernego prawa wyborczego na stanowiska do rad gmin i w wyborach wójta, burmistrza.

³³ M.P. Malinowski Rubio, *op. cit.*, s. 193–194.

Jak wspomniano wcześniej najprostszą kategoryzacją jest podział imigrantów, na pochodzących z Unii Europejskiej i z poza niej. Pobyt ich regulują nieco odmiennie przepisy prawne, inne dotyczące obywateli UE i inne obywateli z poza niej. Obywatele państw UE i EFTA (Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu – chodzi o Norwegię, Szwajcarię, Lichtenstein, Islandię), którzy chcą przebywać na terytorium Polski dłużej niż trzy miesiące powinni ale nie muszą, posiadać zaświadczenie o zarejestrowaniu pobytu obywatela UE w Polsce lub dokument potwierdzający prawo do stałego pobytu³⁴. Ponadto zgodnie z umowami obowiązującymi w UE nie muszą posiadać zezwolenia na pracę.

Z kolei cudzoziemcy pochodzący z państw z poza UE i EFTA, którzy chcą przebywać w Polsce dłużej niż trzy miesiące muszą posiadać zezwolenie (na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenie na osiedlenie, zezwolenie na osiedlenie rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich³⁵, zezwolenie na pracę)³⁶.

Pierwszą formą ochrony i pomocy osobom z poza UE w Polsce jest objęcie jednostki statusem uchodźcy³⁷. Zgodnie z art. 56 ust. 2 Konstytucji RP „cudzoziemcowi, który w RP poszukuje ochrony przed prześladowaniem, może być przyznany status uchodźcy zgodnie z wiążącymi RP umowami międzynarodowymi. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie mają postanowienia Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 516) oraz Protokołu dotyczącego statusu uchodźców sporządzonego w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517 i 5180). W sprawach o nadanie statusu uchodźcy znajdują zatem zastosowanie zarówno przepisy prawa międzynarodowego, jak i krajowego. Znaczenie tych pierwszych sprowadza się głównie do określenia materialno – prawnych przesłanek nadania statusu uchodźcy, natomiast prawo wewnętrzne reguluje procedurę nadawania tego statusu”³⁸.

Status uchodźcy może być przyznawany poprzez osobiste złożenie wniosku lub zaraz przy wjeździe do kraju lub podczas pobytu. Wniosek powinien zawierać objęcia jej ochroną na przykład z powodu obawy prześladowania ze względów rasowych, religijnych, narodowych, politycznych oraz przynależności do grupy społecznej³⁹. Rozpatrywane są też możliwości przyznania ochrony uzupełniającej.

³⁴ W przypadku członków rodziny – karta stałego pobytu. Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytku oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2006, Nr 144, poz. 1043), <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20061441043> [dostęp: 1.06.2016].

³⁵ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 o cudzoziemcach (DZ.U. z 2011, Nr 246, poz. 1573), <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20112641573> [dostęp: 1.06.2016].

³⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2008 r., Nr 69 poz. 415 z późn. zm.), <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20080690415> [dostęp: 1.06.2016].

³⁷ Zob. *Materialne prawo administracyjne*, red. M. Stahl, Warszawa 2005, s. 114–130.

³⁸ *Ibidem*, s. 130–131.

³⁹ Zob. *ibidem*.

Ponadto jeśli analiza wykaże brak zasadności do przyznania statusu uchodźcy, automatycznie rozważa się przyznanie ochrony⁴⁰. W przypadku, gdy osoba wyrażająca chęć uzyskania statusu uchodźcy nie zezwoli czynności pozwalające na jej zidentyfikowanie jak sfotografowanie, pobranie odcisków linii papilarnych, lub nie będzie można ustalić jej tożsamości, procedura zostaje przerwana. Wszczęte postępowanie o nadanie statusu, powinno trwać do 6 miesięcy. W tym czasie, osoba oczekująca może pozostać skierowana do ośrodka dla osób starających się o status uchodźcy⁴¹.

Otrzymanie statusu uchodźcy jest równoznaczne z otrzymaniem ochrony uzupełniającej, jednak uzyskanie ochrony uzupełniającej ale nie jest analogiczne z przyznaniem statusu uchodźcy⁴².

Kolejną formą pobytu i ochrony cudzoziemców, nie mająca charakteru międzynarodowego jest azyl zależny od państwa przyjmującego i wiążący się wprost z jego interesami politycznymi. Osobą decyzyjną w tych sprawach jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, który w razie pojawienia się określonych przypadków może pozbawić azylu np. w sytuacji zaniknięcia przyczyn, decydujących o azylu, a także prowadzenie działań, zagrażających bezpieczeństwu kraju⁴³. Inną formą jest zgoda na pobyt tolerowany⁴⁴.

Podanie wyczerpującego opisu dotyczącego prawnego funkcjonowania cudzoziemców w Polsce ze względu na tematykę artykułu nie wydaje się zasadna. W związku z tym przedstawiono tylko, niektóre wybrane kwestie.

⁴⁰ Zob. *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 107.

⁴¹ Zob. *Materialne prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 131–132.

⁴² Zob. *Prawo administracyjne materialne...*, *op. cit.*, s. 113.

⁴³ Przyznaje się ją cudzoziemcom, którzy z przyczyn określonych w ustawie nie mogą być wydalenii z Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁴ „Stosownie do art. 97 ustawy cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP, jeżeli jego wydalenie: mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu lub być zmuszony do pracy lub pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu lub od cudzoziemca; mogłoby nastąpić jedynie do kraju, do którego wydanie cudzoziemca jest niedopuszczalne na podstawie orzeczenia sądu o niedopuszczalności wydania cudzoziemca albo na podstawie rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odmowie jego wydania; miałoby nastąpić z innych przyczyn niż zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, a cudzoziemiec jest małżonkiem obywatela polskiego lub cudzoziemca posiadającego zezwolenie na osiedlenie się” Zob. *ibidem*, s. 116 zob. też. *Materialne prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 133.

KOMPETENCJE PRACOWNIKÓW SŁUŻB MUNDUROWYCH (KULTUROWE, KOMUNIKACYJNE)

W spotkaniach członków grup należących do odmiennych kultur zachodzi relacja międzykulturowa a niej komunikacja. Termin kultura ma wiele definicji ale dla potrzeb tego opracowania najbardziej odpowiednie wydaje się stwierdzenie, że jest to „dynamiczna, pełna sensu sfera ludzkiego doświadczania, tworzenia i działania”⁴⁵.

Natomiast stosunki międzykulturowe jak wskazuje T. Paleczny „to rozległy obszar zjawisk indywidualnych i grupowych obejmujący zarówno postawy i rodzaje tożsamości członków zbiorowości narodowych, państw, grup religijnych, cywilizacji i organizacji międzynarodowych, jak i różne typy stosunków pomiędzy nimi, procesów ich ewolucji i rozwoju, struktur oraz utrwalonych wzorów relacji”⁴⁶.

Relacje międzykulturowe możemy rozróżnić stosując kryteria terytorialne, językowe, religijne czy również takie jak przynależność etniczna ale wskazać również na grupy różniące się cechami biologicznymi, środowiskowymi czy zdeterminowane przynależnością do pokolenia, płci, zawodu organizacji itp.⁴⁷ Relacje międzykulturowe omawiane są głównie z perspektywy poziomu politycznego, gospodarczego czy wojskowego i są kontrolowane przez instytucje. Natomiast jak wskazuje T. Paleczny „aktualne stosunki pomiędzy członkami grup kulturowych, w sytuacji otwartości granic politycznych, rozwoju możliwości komunikacji pośredniej i bezpośredniej, w coraz mniejszym stopniu kontrolowane są przez instytucje państw”⁴⁸.

Komunikacja międzykulturowa jest w tym obszarze już opisywana i dotyczy głównie tłumaczeń. Natomiast komunikacja międzykulturowa w zakresie usług publicznych jest tematem dopiero podejmowanym i niewiele jest opracowań dotyczących tego obszaru.

Jak wskazuje M.P. Malinowski Rubio „Komunikacja międzykulturowa w zakresie usług publicznych posiada specyficzne cechy wynikające zarówno z cech uczestników – interlokutorów procesu (cudzoziemcy i pracownicy usług publicznych), jak i samego kontekstu instytucjonalnego, w jakim ten proces zachodzi. Kontekst w jakim rozwija się komunikacja i który w znacznym stopniu określa przebieg tego procesu jest ustanowiony zarówno przez kontekst w samym tekście, jak i przez kontekst w który tekst się wpisuje, przez kontekst sytuacyjny, (w tym przypadku kontekst instytucjonalny, w który wpisują się usługi publiczne) przez otoczenie poza sytuacyjne, czyli kontekst ogólny, w którym zachodzi akt komunikacji, jak i czynniki społeczno kulturowe i polityczne kraju, w którym

⁴⁵ L. Korporowicz, *Socjologia kulturowa. Kontynuacja i poszukiwana*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 10.

⁴⁶ T. Paleczny, *Stosunki międzykulturowe. Zarys problematyki*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2005, s. 21.

⁴⁷ G. Hofstede, G.J. Hofstede, *Kultury i organizacje*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 23–24.

⁴⁸ T. Paleczny, *op. cit.*, s. 19.

ten proces się rozwija. Do tego należy dodać cel, do którego dąży każda ze stron procesu⁴⁹.

Kompetencje kulturowe pracowników służb publicznych mają ogromne znaczenie w kontaktach z imigrantami. Sytuacją pozytywną jest taka, kiedy uczestnicy procesu komunikacyjnego w relacjach międzykulturowych dobrze znają kulturę kraju, środowiska swojego rozmówcy i posiadają do tego przynajmniej zadawające kompetencje komunikacyjne. Kompetencje komunikacyjne są nabywane przez jednostkę w procesie socjalizacji a ich niski poziom lub brak w znacznym stopniu uniemożliwia porozumiewanie się między ludźmi.

Ponadto jednostki pochodzące z różnych kultur mogą mieć różne kompetencje kulturowe, językowe i komunikacyjne, co może tworzyć barierę w porozumiewaniu się. Komunikacja międzykulturowa jest też związana zwłaszcza w usługach publicznych z tłumaczeniem, gdzie każdy kontakt i „każde komunikowanie międzykulturowe to swoisty przekład..., który dokonuje się przez adaptację obcych wytworów kulturowych i znaczeń do własnych”⁵⁰. Ponadto w sytuacji usług publicznych komunikacja międzykulturowa może być i często jest relacją asymetryczną „wymaga ono jakiegoś podporządkowania się ze strony jednego z partnerów (lub owo podporządkowanie jest w ten czy inny sposób wymuszone)”⁵¹. Jak wskazuje M.P. Malinowski Rubio „jeśli weźmiemy pod uwagę imigrantów znajdujących się w najbardziej niekorzystnych okolicznościach, sytuacja jest całkowicie niesymetryczna”⁵². Tym bardziej, że „stosunek równości bądź nierówności pozycji wzajemnej nadawcy i odbiorcy ma znaczenie podstawowe do interpretacji aktów komunikacyjnych. Przewagę ma ta osoba, której zdanie jest ważniejsze, decyduje o wynikach kontaktu”⁵³. Ponadto akt komunikacyjny to również zachowania niewerbalne zdeterminowane kulturowo, kontekst społeczno kulturowy, ramy czy skrypty bądź scenariusze przebiegu aktu komunikacyjnego i relacji w ogóle, role społeczne interlokutorów, styl dyskursu⁵⁴.

Kompetencje komunikacyjne to zdolność do osiągnięcia skutecznej komunikacji z innymi a patrząc na nie od strony kulturowej można wyróżnić jej poziomy: nieświadoma niekompetencja, świadoma niekompetencja, świadoma kompetencja i nieświadoma kompetencja, największa skuteczność pojawia się przy świadomej kompetencji⁵⁵.

Proces komunikacji międzykulturowej w usługach publicznych nie jest jeszcze dostatecznie opisany i raczej jest trudny do zbadania. Wymaga dogłębnej analizy na różnych poziomach i badań zarówno pracowników usług publicznych jak i imi-

⁴⁹ M.P. Malinowski Rubio, *op. cit.*, s. 17.

⁵⁰ M. Golka, *Barieri w komunikowaniu i społeczeństwo (dez)informacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 68.

⁵¹ *Ibidem*, s. 42.

⁵² M.P. Malinowski Rubio, *op. cit.*, s. 43.

⁵³ Z. Nęcki, *Komunikacja międzyludzka*, Oficyna Wydawnicza, Kraków 2000, s. 106.

⁵⁴ Zob. M.P. Malinowski Rubio, *op. cit.*, s. 43 i n.

⁵⁵ W.S. Howell, *The empathic communicator*, University of Minnesota, Wadsworth Publishing Company, 1982, s. 29–33 podano za: M.P. Malinowski Rubio, *op. cit.*, s. 49.

grantów. Należy nadmienić, że obie grupy stanowią grupę tzw. trudnych respondentów, niechętnie poddających się badaniom.

W opisie relacji zachodzących w usługach publicznych między podającymi te usługi a ich odbiorcami można odwołać się do Goffmana, który wskazuje, że na to, że „wykonawca świadczy wyspecjalizowane usługi osobiste jednostkom, przy czym usługa wymaga od niego zaangażowania się w bezpośrednią osobista komunikację z każdą z tych osób, a ponadto wykonawca zawodu nie jest w inny sposób związany z osobą, której świadczy usługę”⁵⁶. Uczestnikami takiej relacji i komunikacji są pracownicy w tym Policji, Straży Granicznej, Straży Miejskich i innych służb⁵⁷ odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz cudzoziemcy, w tym imigranci, uchodźcy (migracja przymusowa⁵⁸), których pobyt jest regulowany w Polsce za pomocą przepisów obowiązującego prawa.

Komunikacja w usługach publicznych przebiega w bardzo sformalizowanej strukturze, gdzie „teksty wyznaczone są przez zawodowe pole dyskursu... a normy społeczne lub skrypty obowiązujące w każdym z tych obszarów odmienne”⁵⁹. Poza tym ważne są tu również cechy osobowe interlokutorów, cechy biologiczne, kryteria terytorialne, a także sytuacja psychologiczna cudzoziemca zwłaszcza uchodźcy, wpływ czynników wynikających z izolacji czy adaptowania się do szeroko pojętych nowych warunków.

Relacja i komunikacja w takiej sytuacji jest z reguły asymetryczna, i dotyczy rozbieżności w zasobach wiedzy, zajmowania pozycji władzy przez pracowników usług publicznych. Zakłada się, że pracownicy usług publicznych w tym służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny mają kompetencje kulturowe i komunikacyjne, z racji wykonywanego zawodu. Tymczasem barierami w porozumiewaniu się mogą być słaba znajomość języka lub ich brak (lub nawet niewielka możliwość zidentyfikowania języka) klientów tych organizacji, nie najlepsza znajomość kultury kraju skąd pochodzi imigrant, doświadczenie zawodowe w tego typu kontaktach, stereotypy, uprzedzenia i postawy wobec migracji i imigrantów oraz płeć, wiek pracownika, a nawet rasa. Ponadto wpływ na kontakt może mieć pośrednio polityka imigracyjna państwa, którą może warunkować kryteria gospodarcze, demograficzne, społeczno-kulturowe, czy związane z bezpieczeństwem wewnętrznym kraju przyjmującego.

Celem komunikowania międzykulturowego w usługach publicznych powinno być jak najlepsze wykonanie usługi, dostępność do tych usług. Z przeprowadzonych badań i analiz przeprowadzonych przez M. Malinowski Rubio wynika, że pojawia się w tym komunikowaniu racjonalność organizacji podającej usługi, asy-

⁵⁶ E. Goffman, *Instytucje totalne: o pacjentach szpitali psychiatrycznych i mieszkańcach innych instytucji totalnych*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2011, s. 301.

⁵⁷ Klasyfikację usług publicznych podaje M.P. Malinowski Rubio, *op. cit.*, s. 64–65.

⁵⁸ Migracja przymusowa wg T. Palecznego to uchodźctwo, wygnanie, zesłanie, banicja, deportacja ale również na drugim końcu tego kontinuum migracja ekonomiczna, polityczna, dobrowolna. Zob. T. Paleczny, *op. cit.*, s.274.

⁵⁹ M.P. Malinowski Rubio, *op. cit.*, s. 73.

metryczność w relacjach. Często też potwierdzona przez Stowarzyszenie Promocji Wielokulturowości w Krakowie⁶⁰ brak znajomości języka obcego co potwierdzają zarówno imigranci jak i pracownicy usług publicznych. Dotyczy to również w dużej mierze służb mundurowych głównie Straży Granicznej i Policji. Pojawia się również kwestia nieufności zarówno wobec tych służb jak i przekazywanych przez nie informacji. Dotyczy to zwłaszcza grupy uchodźców wymagających szczególnej opieki⁶¹.

Sytuacja powoli będzie ulegać zmianie. Pozytywne jest przede wszystkim organizowanie szkoleń przez służby mundurowe dotyczące wielokulturowości, migracji. Ponadto wzrasta umiejętność posługiwania się językiem angielskim, co pomaga w komunikowaniu lub przynajmniej pozwala na podstawowe porozumiewanie się. Szkolenia prowadzone przez kompetentne osoby pozwolą również na lepsze zrozumienie kultury krajów imigrantów a także pozwoli wraz z empatią na lepsze komunikowanie się z osobami pozostającymi w sytuacji trudnej wynikającej z faktu bycia imigrantem.

Pozostaje również nadzieja, że podjęte zostaną też aktywne przedsięwzięcia dotyczące podniesienia kompetencji językowej pracowników służb mundurowych, które będą ważną inwestycją nie tylko w kapitał ludzki w tych organizacjach ale będą też znaczące w komunikowaniu międzykulturowym.

PODSUMOWANIE

Problem migracji w Polsce nie był w zasadzie problemem znaczącym. Liczba migrantów była niewielka i odnosiła się głównie do okresu powojennego i do ostatniej dekady, gdzie wskutek otwarcia granic ruch imigracyjny wzrósł w niewielkim zakresie na co wskazują statystyki dotyczące migracji w naszym kraju.

Charakter relacji i komunikacji międzykulturowej w sferze usług publicznych zależy w dużej mierze od polityki imigracyjnej kraju, przygotowania zawodowego a w tym posiadanie kompetencji kulturowych i komunikacyjnych przez pracowników usług publicznych, w tym służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Z dotychczasowych badań wynika, że należałoby podnieść głównie kompetencje językowe pracowników oraz idące za tym kompetencje komunikacyjne i kulturowe.

Mając na uwadze wydarzenia związane z zwiększonym ruchem migracyjnym w Europie i wydarzeniami towarzyszącymi tym migracjom, zasadnym byłoby też podjęcie szerszych badań dotyczących obszaru komunikacji międzykulturowej w zakresie usług publicznych ze szczególnym uwzględnieniem służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

⁶⁰ Zob. <http://www.interkulturalni.pl/strona-glowna-2.html> [dostęp: 22.08.2016].

⁶¹ Zob. *Response to Vulnerability in Asylum. Raport z realizacji projektu*, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/pdf/co-robimy/pomoc-szczegolnie-potrzebujacym/response-to-vulnerability-in-asylum-raport-2013.html> [dostęp: 22.08.2016].

MAŁGORZATA KUDZIN-BORKOWSKA

BEZPIECZEŃSTWO I OCHRONA GRANIC RP W KONTEKŚCIE PRZYSTĄPIENIA POLSKI DO STREFY SCHENGEN

The security and protection of the boundaries of the republic of Poland in the light of Poland's joining the Schengen Area

Abstract

In connection with the signing of the Schengen treaty, Poland and other member states have faced serious challenges related to the implementation of the provisions of the Treaty. It marked the beginning of a dynamic cooperation process between such institutions as Frontex, Sirene and Olaf. Thanks to a large amount of financial resources, international training sessions, projects such as Talos are currently being implemented. Due to the fact that the eastern border of Poland, which is 1138 km long, at the same time constitutes the external border of the European Union, the main responsibility for ensuring security to member states, including Poland, is placed on the Border Guard officers.

Some of the main threats to the security of the borders of the Republic of Poland are illegal immigration, smuggling, and human trafficking. The Border Guard is undergoing continuous modernisation, and has been equipped with state-of-the-art technical resources, in line with the *Guidelines for the Long-term Concept of the Operations of the Border Guard in the Years 2009–2015*, so that the organisation could become a modern, highly-specialised border and immigration service, providing the effective control and protection of Polish and European Union borders.

Key words: security, the border of the Republic of Poland, Schengen, European Union, Border Guard

WPROWADZENIE

Przystąpienie Polski do strefy Schengen dokonało się na mocy Traktatu Akcesyjnego, który został podpisany 16 kwietnia 2003 roku w Atenach. Zgodnie z Traktatem, Polska zobowiązana została w ten sposób do stosowania wszystkich przepisów dorobku prawnego Schengen¹. Należy podkreślić, że dokumentem kluczowym i strategicznym, który regulował kwestie wdrażania przepisów ukła-

¹ P. Jaworski, *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2010, s. 72.

du z Schengen był „Poland-Schengen Action Plan”, podpisany 15 sierpnia 2001 r. przez Komitet Integracji Europejskiej. Dokument ten (corocznie aktualizowany) określał priorytety i instrumenty wdrażania dorobku Schengen². Wyznaczał również terminy realizacji poszczególnych działań.

Dnia 14 sierpnia 2007 r. weszła w życie Ustawa o udziale RP w SIS i VIS³, która określa zasady i tryb udziału Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej, w tym obowiązki organów dokonujących wpisów oraz organów uprawnionych do dostępu do danych w zakresie wykorzystywania informacji w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Systemie Informacji Wizowej⁴.

System Informacyjny Schengen (SIS) – to nowoczesne narzędzie informatyczne, które daje gwarancję bezpieczeństwa granic krajom członkowskim. Jest to największa w Europie baza danych, w której generowane są kategorie danych osób oraz przedmiotów, poszukiwanych i wprowadzanych do systemu przez państwa strefy Schengen. Wyjątkowość tego systemu oparta jest na zadaniach, jakie pełni i zasięgu terytorialnym. Utworzenie takiego rozwiązania informatycznego, to jedno z największych osiągnięć Unii Europejskiej.

Konsekwencją rozszerzania Unii Europejskiej było włączenie do strefy nowych państw, a infrastruktura techniczna SIS uniemożliwiała przełączenie ich do istniejącego systemu. W związku z tym zdecydowano o zastąpieniu SIS nowym Systemem Informacyjnym Schengen drugiej generacji (SIS II). Docelowo wszystkie państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzić SIS II, który miał być systemem o dużo większej funkcjonalności. Dodatkowym powodem uruchomienia systemu SIS II nowej generacji były też ograniczenia co do możliwości przetwarzania dużej ilości danych przez SIS⁵. Należy podkreślić, że zmiany w SIS, nie objęły celu działania systemu, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Dokumentem mającym istotne znaczenie dla przystosowania polskich granic do wymagań Schengen jest Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicą⁶. Polska, która (od przystąpienia do Unii Europejskiej) jest odpowiedzialna za zabezpieczenie jednego z najdłuższych odcinków wspólnej granicy zewnętrznej, otrzymała na ten cel wsparcie w wysokości około 313 milionów euro z Funduszu Schengen.

Ponadto, zadania zdefiniowane w Planie Działania w zakresie wdrażania dorobku prawnego Schengen w Polsce, między innymi w zakresie projektu budowy polskiego komponentu Systemu Informacyjnego Schengen szczegółowo zawarto

² Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z 19 czerwca 1990 r.

³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, Dz.U. Nr 165 z 2008r. Nr 195, poz. 1198.

⁴ www.policja.pl.

⁵ P. Wawrzyk, *Współpraca policyjna a system informacyjny Schengen 2*, Warszawa 2008, s. 156–159.

⁶ www.policja.pl.

w dokumencie Program dla uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w realizacji tytułu IV Konwencji Wykonawczej Schengen (Master Plan SIS II PL wersja 2.4), który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 2.11.2004 r. Dokument ten z biegiem czasu był modyfikowany w związku ze zmianami w realizacji projektu SIS na poziomie unijnym oraz koniecznością uwzględnienia udziału Polski w budowie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS). Funkcjonował pod nazwą Program dostosowania Organów Administracji Państwowej do Współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen II (SIS II) i Systemem Informacji Wizowej (VIS) (Master Plan SIS II i VIS PL)⁷.

Uregulowania zawarte w Master Plan są wciąż utrzymane w mocy. W 2010 r. doszło do podziału całego planu na poszczególne projekty w zakresie SIS II oraz VIS. W ten sposób powstał program dostosowania Organów Administracji Państwowej do współpracy z Systemem Informacyjnym Schengen drugiej generacji (SIS II) czyli Master Plan SIS II PL. Natomiast program dostosowania Organów Administracji Państwowej do współpracy z Wizowym Systemem Informacyjnym (VIS) przybrał formę Master Plan VIS PL w wersji 6.1 z dnia 8 października 2010 r.

WYBRANE INSTYTUCJE I INICJATYWY PAŃSTW STREFY SCHENGEN

W dniu 26 października 2004 r. Rada Ministrów ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjęła Rozporządzenie Rady (WE) NR 2007/2004 ustanawiające Frontex-Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej. W dniu 14 kwietnia 2005 r. Rada Ministrów ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych zdecydowała, iż siedzibą Agencji Frontex będzie Warszawa. Agencja rozpoczęła formalnie działalność 1 maja 2005 r., faktycznie natomiast 3 października 2005 r. Zgodnie z art. 1 Rozporządzenia agencją tworzy się mając na względzie zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej. Ma ona „ułatwiać stosowanie istniejących i przyszłych ustaleń wspólnotowych odnoszących się do zarządzania granicami zewnętrznymi poprzez zapewnienie koordynacji działań Państw Członkowskich w zakresie wdrażania tych ustaleń poprzez wspieranie wydajnej, ujednoliconej i na wysokim poziomie kontroli granicznej i ochrony granicy na granicach zewnętrznych UE”⁸. Celem działania jest także zapewnienie komisji UE i państwom członkowskim wsparcia technicznego i eksperckiego w zakresie zarządzania granicą zewnętrzną i promowanie solidarności pomiędzy państwami członkowskimi⁹.

Agencja Frontex ma kompetencje do podejmowania działań w zakresie wspólnych operacji i programów pilotażowych na granicach zewnętrznych. W tym celu

⁷ *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, red. J. Beczuła, wyd. Instytut Europejski, Łódź 1998, s. 64–66.

⁸ Rozp. Rady (WE) NR 2007/2004.

⁹ W. Bednarek, M. Bielecki, G. Kowalski, *Polska w strefie Schengen. Konsekwencje dla stosunków społecznych i gospodarczych Polski i państw ościennych. Próba oceny*, Lublin 2010, s. 36–40.

ma dokonywać oceny, zatwierdzać i koordynować propozycje wspólnych operacji i projektów pilotażowych przygotowanych przez państwa członkowskie. Może także występować z własną propozycją inicjatywy wspólnej operacji oraz projektem pilotażowym we współpracy z państwami członkowskimi¹⁰. Możliwe jest skierowanie własnych środków technicznych Agencji do dyspozycji państw członkowskich, biorących udział we wspólnych operacjach lub projektach pilotażowych.

Agencja rozwija i stosuje wspólny zintegrowany model analizy ryzyka. Wyniki tego modelu, uwzględniane są w pracach nad wspólnym programem szkolenia (*core curriculum*) dla straży granicznych państw członkowskich¹¹. Szkoleniem objęci są instruktorzy narodowych straży granicznych państw członkowskich. Dodatkowo Agencja Frontex organizuje uzupełniające kursy szkoleniowe i seminaria dla funkcjonariuszy właściwych służb narodowych państw członkowskich z tematyki związanej z kontrolą ruchu granicznego i ochroną granicy na granicach zewnętrznych oraz wydaleń obywateli krajów trzecich. Frontex monitoruje rozwój badań odnoszących się do kontroli ruchu granicznego i ochrony granic na granicach zewnętrznych i udostępnia te informacje państwom członkowskim i Komisji Europejskiej.

Agencja tworzy zcentralizowany rejestr należącego do państw członkowskich sprzętu technicznego służącego kontroli ruchu granicznego i ochronie granicy na granicach zewnętrznych. Sprzęt zgłoszony do rejestru państwo członkowskie będzie skłonne udostępnić dobrowolnie do dyspozycji innych państw, na czas określony w wyniku istniejących potrzeb i analizy ryzyka przeprowadzonej przez agencję. Agencja może wspierać państwa członkowskie w przypadkach, w których wymagana jest zwiększona pomoc techniczna i operacyjna na granicach zewnętrznych¹². O takie wsparcie może wystąpić każde państwo członkowskie. W przypadkach gdy wymagana jest taka pomoc, agencja może wspierać koordynację działań pomiędzy dwoma bądź więcej państwami członkowskimi w celu rozwiązania zaistniałych problemów na granicy zewnętrznej lub kierować swych ekspertów w celu wsparcia właściwych narodowych organów państwa członkowskiego zaangażowanego w dany problem.

Agencja może pozyskiwać sprzęt techniczny do kontroli ruchu granicznego i ochrony granicy na granicach zewnętrznych do użytku przez swych ekspertów na czas ich zatrudnienia przy rozwiązywaniu danego problemu w państwie członkowskim. Agencja może koordynować lub organizować wspólne operacje państw członkowskich w celu wydaleń zgodnie z zasadami polityki Wspólnotowej w zakresie wydaleń. Działania te mogą być finansowane ze środków finansowych Wspólnoty przeznaczonych na cele wydaleń¹³. Frontex wypracowuje najlepsze

¹⁰ www.msw.gov.pl.

¹¹ M. Zdanowicz, *Polska w Schengen*, Białystok 2009, s. 279.

¹² M. Trojanowska-Strzęboszewska, *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, Warszawa 2014, s. 87–89.

¹³ www.msw.gov.pl.

praktyki uzyskiwania dokumentów podróży i wydalania obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie w państwach członkowskich¹⁴.

Znaczącą instytucją stojącą na straży bezpieczeństwa państw strefy Schengen, jest SIRENE – Supplementary Information Request At National Entries (wniosek o informacje uzupełniające na wejściach krajowych). Jest to organ wyznaczony przez państwo członkowskie (zgodnie z jego wewnętrznymi przepisami), na podstawie art. 92 ust. 4 Konwencji Wykonawczej do Układu Schengen. Podstawowym zadaniem tego organu, jest wymiana informacji uzupełniających niezbędnych przy wprowadzaniu wpisów i w celu umożliwienia podjęcia odpowiednich działań w przypadku tzw. „trafienia” w SIS, (czyli gdy w wyniku sprawdzenia w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) odnaleziono osoby lub przedmioty, na temat których wprowadzono dane do systemu)¹⁵.

Sirene jest jedynym punktem kontaktowym, który działa każdego dnia, przez całą dobę¹⁶. Biura SIRENE działają w każdym państwie należącym do strefy Schengen – dzięki temu polska policja ma stały i bezpośredni kontakt z policjami państw obszaru Schengen. Wymiana informacji odbywa się poprzez formularze elektroniczne¹⁷. Językiem komunikacji pomiędzy biurami jest głównie język angielski, poza tym francuski, niemiecki i hiszpański. Zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 sierpnia 2004 r. zadania Biura SIRENE w Polsce realizuje Policja. Polskie Biuro SIRENE (SIRENE PL) stało się w pełni funkcjonalne 10 września 2007 r. Służba dyżurna Biura SIRENE PL pełniona jest wspólnie z funkcjonariuszami Straży Granicznej, w ścisłej współpracy z oficerami dyżurnymi Interpolu oraz Europolu¹⁸.

Konieczność dokonania poważnych inwestycji na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej stanowiła podstawę utworzenia Instrumentu Finansowego Schengen (Funduszu Schengen), którego beneficjentami było siedem Państw Członkowskich Unii Europejskiej: Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Słowenia i Słowacja¹⁹.

Zgodnie z zapisami art. 35 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę UE, Komisja Europejska wyasygnowała na dostosowanie granic zewnętrznych UE, na rzecz Polski, następujące kwoty (po zmianach zgodnie z art. 36):

- w 2004 roku – ok.103,35 mln euro;
- w 2005 roku – ok.103,86 mln euro;

¹⁴ A. Dudzic, *Polska w strefie Schengen*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 36.

¹⁵ www.policja.pl.

¹⁶ eur-lex.europa.eu.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ P. Wawrzyk, *op. cit.*

¹⁹ www.wvpe.gov.pl.

- w 2006 roku – ok. 103,86 mln euro;
- co razem stanowi sumę około 311,07 mln euro.

Zasady zarządzania i monitorowania środków Funduszu Schengen zostały określone w Decyzji Komisji Europejskiej nr C (2004) 248 z dnia 5 lutego 2004 r. Przed przystąpieniem do Układu Schengen, infrastruktura teletransmisyjna (niezbędna do przesyłania danych) oraz policyjne systemy informatyczne musiały uzyskać odpowiednią dostępność, a także spełnić warunki bezpieczeństwa zgodnie z wymogami Konwencji Wykonawczej Schengen i zaleceniami Komisji Europejskiej²⁰.

Polski odcinek granicy lądowej (zewnętrznej) Unii Europejskiej, jest najdłuższym wśród państw członkowskich Unii Europejskiej²¹. Między innymi dlatego dostępne środki pomocowe, od początku wykorzystywano w szczególności na rozbudowę infrastruktury, specjalistycznego sprzętu (w tym transportowego) będącego niezbędnym wyposażeniem służb granicznych i policji²². Działania zrealizowane w ramach Funduszu Schengen miały charakter inwestycyjny i szkoleniowo-doradczy²³.

W marcu 2012 roku, Przemysłowy Instytut Automatyki i Pomiarów (PIAP) w Warszawie poinformował o zbliżającym się zakończeniu prac nad projektem, dotyczącym opracowania innowacyjnego systemu ochrony granic – TALOS. System ten, to efekt czteroletniej pracy inżynierów z Polski i ośmiu krajów Unii Europejskiej oraz Turcji i Izraela²⁴. Niespełna miesiąc później podczas „TALOS Demo Day” został zaprezentowany demonstrator technologii, który składa się z dużych robotów – naziemnych platform mobilnych, wyposażonych w najnowsze rozwiązania sensoryczne i nawigacyjne oraz sterującego nimi Centrum Dowodzenia²⁵. Celem projektu (w ramach którego został stworzony system TALOS) jest wzmocnienie bezpieczeństwa lądowej granicy zewnętrznej Unii Europejskiej – w tym jednego z najdłuższych jej odcinków tj. wschodniej granicy Polski. PIAP jest koordynatorem prac w/w projektu a jego budżet wynosi 20 mln euro.

Straż Graniczna to formacja mundurowa powołana do ochrony granic państwowych na lądzie, morzu oraz kontroli ruchu granicznego, zgodnie z interesami bezpieczeństwa narodowego. Formacja ta posiada szerokie uprawnienia nadane jej na podstawie krajowych aktów prawnych m.in.: Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Ustawy z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich²⁶. Straż Graniczna,

²⁰ J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej*, Poznań 2010, s. 105–107.

²¹ J. Białocerkiewicz, *Wschodnia granica RP zewnętrzną granicą UE*, Kętrzyn 2001, s. 28–31.

²² www.policja.pl.

²³ A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007, s. 117–119.

²⁴ www.robotyka.com.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ www.strazgraniczna.pl.

obok służb specjalnych (jako jedyna formacja) posiada w ustawie kompetencyjnej zapis o uprawnieniu i obowiązku do podejmowania działań w zakresie walki z terroryzmem. Szeroki zakres zadań i kompetencji, m.in. utrzymanie ładu i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejść granicznych, zapobieganie przekroczeniu granicy przez osoby niepożądane w RP oraz zatrzymywanie osób poszukiwanych przez organa ścigania, zapewnienie bezpieczeństwa w portach lotniczych i morskich – ze względu na ich znaczenie strategiczne, gromadzenie i analizowanie informacji dotyczących obywateli państw tzw. podwyższonego ryzyka, przekraczających granicę państwową na przejściach granicznych lub usiłujących przekroczyć ją nielegalnie poza przejściami, współdziałanie i prowadzenie wymiany oraz weryfikacji informacji w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencją Wywiadu, Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Służbą Wywiadu Wojskowego, Policją, Biurem Ochrony Rządu, Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Żandarmerią Wojskową oraz z organami ochrony granicy państw sąsiednich²⁷.

Intensywność oraz zakres działań SG, dostosowywane są do aktualizowanej oceny zagrożenia, którą formacja wypracowuje w ramach jednolitych projektów ze służbami specjalnymi. Funkcjonariusze Straży Granicznej – wykonując ustawowe zadania – mają ponadto prawo dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej – w celu wykluczenia możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń.

Poza powyższymi zadaniami, Straż Graniczna bierze udział w pracach Stałej Grupy Ekspertckiej przy Międzyresortowym Zespole ds. Zagrożeń Terrorystycznych, którego głównym zadaniem jest monitorowanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym, ich analiza i ocena oraz przedstawianie opinii i wniosków dla Rady Ministrów. W ramach działań ww. Grupy opracowano Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019, którego realizacja winna wpłynąć pozytywnie na wypracowanie nowej formuły działania poszczególnych służb i instytucji w celu zwiększenia efektywności ich działania²⁸.

Istotnym aspektem przedmiotowych działań jest ścisła współpraca Straży Granicznej z Centrum Antyterrorystycznym ABW, która polega na bieżącej wymianie informacji oraz koordynowaniu działań SG. W celu wzmocnienia tych działań do CAT ABW oddelegowywani są funkcjonariusze SG. Przedstawiciele Straży Granicznej zaangażowani są w przedsięwzięcia w ramach międzyresortowych i międzynarodowych gremiów, których jednym z głównych zadań jest opracowanie zasad współpracy w dziedzinie bezpiecznej wymiany informacji, prewencji, ochrony, ścigania i reagowania na terroryzm, usprawnienia gromadzenia, przetwarzania oraz analizowania danych wywiadowczych. Takie współdziałanie zmierza w kierunku wypracowania wspólnych procedur w walce z terroryzmem zarówno z podmiotami krajowymi jak również o znaczeniu międzynarodowym, przy optymalnym wykorzystaniu możliwości organów takich jak Europol, Inter-

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ www.bbn.gov.pl.

pol i Frontex. Podsumowując, formacja przez codzienną służbę funkcjonariuszy, zapewniła sobie silną i stabilną pozycję w systemie ochrony bezpieczeństwa państwa. W ramach wciąż usprawnianego systemu antyterrorystycznego rozwija współpracę z najważniejszymi organami w państwie, służbami i instytucjami. Jest widocznym, wyróżnianym oraz sprawnym elementem w zabezpieczeniu Polski przed zagrożeniami terrorystycznymi.

Przystąpienie do Strefy Schengen nałożyło na władze RP obowiązek szczególnej dbałości o bezpieczeństwo zewnętrznej granicy UE a co się z tym wiąże, priorytetowego traktowania kwestii utrzymywania służby chroniącej granicę na wysokim poziomie, tak pod względem organizacyjnym, jak i szkoleniowym i materialnym. Spowodowało to podniesienie statusu Straży Granicznej, którą bez wątplenia można dziś uznać za służbę elitarną, która dysponuje m.in. samochodami terenowymi Jeep, Land Rover, Mercedes. Funkcjonariusze poruszają się także na motocyklach KTM i czterokołowych motocyklach TRX i IPS²⁹. Na trudno dostępnych terenach (na które nie można wjechać pojazdami mechanicznymi) Straż Graniczna pełni służbę konno. W warunkach zimowych do patrolowania wykorzystuje narty i skutery śnieżne. Morską granicę chronią nowoczesne okręty patrolowe takie jak : „Kaper”, łodzie pontonowe typu „Strażnik”, a także jacht żaglowy. Powietrznych granic strzegą samoloty „Wilga”, M-28 „Skytruck”, „Mewa” oraz śmigłowce „Kania”, „Sokół” i Mi-2. Atrakcyjnym wyposażeniem są pojazdy obserwacyjne przeznaczone do patrolowania terenu, wykrywania i rozpoznawania obiektów, rejestracji na taśmie wideo wyników prowadzonej obserwacji i określania współrzędnych położenia obiektu³⁰. Pojazdy te są przystosowane do jazdy po każdym terenie i w każdych warunkach pogodowych(mogą pracować bez przerwy przez co najmniej 8 godzin).Straż Graniczna korzysta także z pomocy X-Ray 101 – urządzenia do kontroli bagaży promieniami rentgena, które zainstalowane jest na podwoziu Chevroleta. Biała furgonetka X-Ray jest ciągle w ruchu, może skontrolować podróżnych przekraczających granicę w różnych miejscach³¹.

WYZWANIA I ZAGROŻENIA

Możliwość swobodnego przemieszczania się zarówno w celach zarobkowych, turystycznych, jak i edukacyjnych jest największą wartością otwierającą długi proces rzeczywistej integracji społecznej narodów Europy Środkowej ze „stara Unią”. Po wejściu do Unii Europejskiej i strefy Schengen, Polska oraz kraje bałtyckie stały się szczególnie interesujące dla obywateli państw trzecich i międzynarodowych grup przestępczych jako państwa tranzytowe do zachodnich krajów europejskich. Taka sytuacja spowodowała, że Polska, Litwa, Łotwa oraz Estonia stały się swobodnym pomostem łączącym Wschód z Zachodem³².

²⁹ www.strazgraniczna.pl.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² A. Kuś, A. Szachorń-Pszenny, *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2014, s. 92–113.

Znaczącą kwestią, która może spowodować zagrożenie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego RP są daleko idące możliwości swobodnej migracji. Dlatego też, Kodeks Graniczny Schengen (SBC) zezwala na tymczasowe przywrócenie kontroli granicznych w sytuacjach wyjątkowych tj. zagrożenie atakiem terrorystycznym. Równocześnie Parlament Europejski opowiedział się za „Pakiem reform Schengen” (2013 r.), który reguluje swymi rozporządzeniami kwestie przywrócenia kontroli granicznej³³.

Przez Polskę przebiega najważniejszy transeuropejski szlak komunikacyjny Zachodu ze Wschodem. Jest to główny korytarz tranzytowy dla towarów przewożonych z UE przez terytorium Polski w kierunku Rosji³⁴. Ponadto tranzytowe położenie Polski sprawia, że wschodnia granica (najdłuższy odcinek lądowy zew. granicy UE wynoszący 1138 km) o największym natężeniu samochodowego ruchu towarowego. W 2013 r. polscy celnicy odprawili na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej 11,5 mln samochodów osobowych, 2 mln ciężarówek oraz 42 mln podróżnych. W ostatnich latach obserwuje się wzrost natężenia ruchu granicznego (w latach 2009–2013 tempo wzrostu wyniosło ponad 60%). Obsada oddziałów celnych obsługujących zewnętrzną granicę Unii Europejskiej zwiększyła się w tym okresie o 330 etatów³⁵.

Po uszczelnieniu granic zewnętrznych, istotnym problemem stał się także przemyt papierosów, bowiem główny strumień nielegalnego importu wyrobów tytoniowych wiedzie z Ukrainy przez Polskę. Tylko w 2010 r. polskie służby graniczne zarekwirowały ponad 60 milionów sztuk papierosów pochodzących z różnych krajów, w tym głównie z Ukrainy, przy czym obserwuje się tendencje wzrostową. Już trzy lata później, w roku 2013 r. Służba Celna skonfiskowała ponad 400 mln szt. nielegalnych papierosów. Według szacunków Komisji Europejskiej, przemyt wyrobów tytoniowych powoduje straty w przychodach do budżetu UE i państw członkowskich w wysokości ok. 10 mld euro rocznie³⁶.

Służba Celna zatrzymała także w 2013 r., 1389 transportów towarów szkodliwych, niebezpiecznych, niespełniających norm, 82 transporty odpadów i ponad 3,7 mln różnych towarów pirackich. Choć do rozwiązania pozostaje wciąż wiele problemów, a służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo granicy są konfrontowane z nowymi wyzwaniami – obywatele Unii Europejskiej, w tym Polski, mogą czuć się bezpiecznie. Polska granica wschodnia stała się na przestrzeni ostatnich lat granicą bardziej przyjazną i jednocześnie bezpieczniejszą.

Kolejnym wyzwaniem dla polskich służb granicznych, jest handel ludźmi – według danych prokuratury generalnej w latach 2010–2012 toczyło się 150 postępowań przygotowawczych wszczętych w sprawach o handel ludźmi, które dotyczyły 1052 pokrzywdzonych³⁷. Polska w kontekście handlu ludźmi np. do pracy

³³ www.europarl.europa.eu.

³⁴ W. Czaplinski, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, Warszawa 2005.

³⁵ www.krakow.ic.gov.pl.

³⁶ www.ipapolska.pl.

³⁷ www.handelludzi.eu.

przymusowej jest w głównej mierze krajem tranzytowym, a najczęściej ofiarami w takich przypadkach są kobiety.

Efektom bliskowschodniej polityki Stanów Zjednoczonych zapoczątkowanej przez prezydenta G.W. Busha Globalną Wojną z Terroryzmem, jest obecnie gigantyczny napływ uchodźców z rejonów działań zbrojnych w Syrii, Iraku i Libii. Liczba imigrantów przybyłych na terytorium Unii Europejskiej wyniosła w 2014 r. ok. 280 tys. Przytłaczająca większość z nich przedostaje się Północnej Afryki drogą morską (13tys. w 2012 r., 43 tys., w 2013 r., 170 tys. w 2014 r.) docierając do Włoch, w tym przede wszystkim do wyspy Lampedusa. Dalszych 100 tys. napływa z krajów Maszreku i Egiptu przez Turcję na Bałkany. Sytuacja staje się napięta stanowiąc poważne wyzwanie dla całej Unii Europejskiej. Szczególnie zagrożone czują się kraje południa Europy.

Problematyka presji migracyjnej z krajów arabskich była przedmiotem obrad zarówno tegorocznego monachijskiego szczytu bezpieczeństwa, obrad GLOBSEC w Bratysławie, jak i specjalnego szczytu UE w sprawie imigracji. Na tym ostatnim podjęto decyzję, iż wszystkie państwa Unii mają przyjąć uchodźców, choć Unii nie udało się wypracować jednolitego, solidarnego stanowiska w tej sprawie. Jednak Komisja Europejska wystosowała propozycję kwotowego rozdzielania przybyszów, którzy znajdują się w UE. Przy ustalaniu liczby imigrantów wzięto pod uwagę PKB, wielkość populacji i tzw. czynnik presji migracyjnej (im mniejsza, tym więcej imigrantów dane państwo musiałyby przyjąć). Polska znalazła się w grupie państw, do których trafi nieznaczna liczba przyjmowanych na Morzu Śródziemnym imigrantów, bowiem dwa tysiące czterysta osób.

Państwa Europy Środkowej (nowi członkowie Unii Europejskiej) zgodziły się przyjąć znacznie mniej imigrantów niż od nich żądano. Z kolei Węgry przystąpiły do budowy muru wzdłuż całej granicy z Serbią by zablokować przekraczanie granicy przez nielegalnych migrantów.

Obok obciążenia finansowego dla państw przyjmujących imigrantów i potencjalnych zagrożeń epidemicznych, narastają wyzwania związane z zapewnianiem bezpieczeństwa wewnętrznego. Nowa fala imigracji do Europy może zaowocować rozwojem przestępczości i konfliktów w społecznościach imigranckich. Ubóstwo społeczności imigranckich pociągnie za sobą ich marginalizację i wykluczenie, co w konsekwencji może być podłożem radykalizacji postaw. Frustracja narastająca w muzułmańskiej diasporze może być przyczyną protestów społecznych (jak to miało miejsce we Francji) i może być wykorzystana przez aktywistów organizacji terrorystycznych.

Obecne procesy zachodzące w na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej generują największe w historii Unii Europejskiej wyzwania dla bezpieczeństwa wewnętrznego, zmuszając kraje członkowskie do zwiększania wysiłku w zakresie zapewniania bezpieczeństwa granic Schengen, jak również zmuszając je do większej aktywizacji służb policyjnych i specjalnych w obszarze monitorowania zagrożeń islamskim radykalizmem i prewencji antyterrorystycznej.

PODSUMOWANIE

Naturalną konsekwencją integracji europejskiej naszego kraju ze strukturami europejskimi, było przystąpienie do Układu z Schengen. Badania opinii społecznej Polaków potwierdzają, że jest to fakt w pełni pozytywnie odbierany przez Polaków³⁸. Otwarcie granic spowodowało zwiększony przepływ osób, przyczyniło się do osiągania znaczących korzyści handlowych oraz zwiększenia możliwości zdobycia pracy na rynku państw strefy, przyczyniając się tym samym do obniżenia stopy bezrobocia w Polsce. Ponadto rozbudowa infrastruktury granicznej, szlaków komunikacyjnych oraz uruchomienie dla Polski środków pomocowych między innymi na wyposażenie i przeszkolenie funkcjonariuszy policji i straży granicznej, niewątpliwie wpłynęło na poprawę bezpieczeństwa wewnętrznego RP. Polska, ze względu na swoje położenie geograficzne od najdawniejszych czasów pełniła rolę swego rodzaju „łącznika” pomiędzy Europą Zachodnią i Wschodnią. Położenie na pograniczu dwóch kręgów kulturowych ma swoje wady i zalety, warunkuje także politykę zagraniczną kraju (w przeszłości było to powodem licznych konfliktów zbrojnych, obecnie stwarza duży potencjał dla rozwoju i promowania współpracy). Wspólne granice z Rosją, Białorusią i Ukrainą – państwami nienależącymi do UE, wymagały zupełnie innego podejścia do problematyki zarówno bezpieczeństwa jak i współpracy po 1 maja 2004 roku, a zwłaszcza po wejściu Polski do strefy Schengen w 2007 roku. Podstawowym założeniem polskiej polityki wobec państw Europy Wschodniej jest dążenie do jak najszerzej współpracy z tymi krajami. Służą temu różnego typu instrumenty – od umów bilateralnych, takich jak choćby umowy o małym ruchu granicznym, aż po inicjatywy na forum całej Unii Europejskiej, wśród których najważniejszą jest Partnerstwo Wschodnie, inicjatywa której Polska jest współautorem i której celem jest rozwój współpracy pomiędzy krajami UE a państwami Europy Wschodniej i Kaukazu: Białorusią, Ukrainą, Gruzją, Armenią, Azerbejdżanem i Mołdawią.

Wspólne operacje celne i specjalne kontrole na poziomie europejskim, które zmierzają do zwalczania nadużyć finansowych i przemytu towarów o znaczeniu strategicznym, przeprowadzane są regularnie (np. operacja „Barrel” przeprowadzona w Polsce w roku 2011 wraz z 24 państwami członkowskimi, Chorwacją, Turcją, Norwegią i Szwajcarią) przez organy celne państw członkowskich i niektórych krajów spoza UE we współpracy z urzędem OLAF (Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych). Polska, jako kraj położony przy wschodniej granicy UE, odgrywa bardzo ważną rolę – promowanie na forum UE współpracy i przyjaznych stosunków z krajami Europy Wschodniej to najważniejsze zadanie polskiej dyplomacji – w myśl stwierdzenia, że granice powinny łączyć a nie dzielić.

³⁸ Wydarzenie roku 2007 w Polsce, komunikat z badań CBOS, BS/10/2008.

RYSZARD LELITO

PODEJŚCIE PROCESOWE W SIŁACH ZBROJNYCH RP

The process-based approach in the armed forces

Abstract

The process-based approach, a notion typically associated with business, is an instrument gaining in popularity in the field of managing public organisations. This paper constitutes an attempt to show the possibility of applying the process-based approach in relation to institutions belonging to the security and defence sectors, including the armed forces. The perception of the armed forces as a process-based organisation has been the subject-matter of very recent research and papers in Poland. The scope of the work in this field is going to expand gradually, as the armed forces are faced with the challenge of adjusting its organisation and operation to the rapidly transforming surroundings, requiring a process-based approach.

Key words: The armed forces, managing, public organisations, process-based approach.

Początki zainteresowania procesami, ich projektowania i usprawniania sięgają, podobnie jak klasycznego zarządzania, pierwszych lat XX wieku. Wtedy to najwybitniejszy amerykański klasyk „naukowego zarządzania” Frederick W. Taylor (1856–1915) jako pierwszy do zagadnień organizacji zastosował metody badania naukowego¹. Jego koncepcja optymalnej metody wykonywania pracy opierała się na podziale działalności organizacji na czynniki proste, a następnie eliminacji czynności zbędnych i racjonalizacji wykonywania czynności niezbędnych. A więc koncepcja ta odnosiła się do podziału i standaryzacji pracy. Polegała na precyzyjnym zidentyfikowaniu, badaniu i monitorowaniu procesów.

Później rozwój podejścia procesowego przebiega kolejno poprzez koncepcję łańcucha Wartości, Reengineering Procesów, etapy Process Improvement i Business Process Management, aby wreszcie zatrzymać się na obecnym poziomie pod nazwą Dynamic Business Process Management.

Żeby w ogóle mówić o podejściu procesowym należy wyjaśnić co rozumie się pod tym pojęciem. Jest wiele definicji procesu, lecz ta przywołana przez M. Hammera i J. Champiego jest najbardziej odpowiednia dla wszelkiej działalności or-

¹ J. Kurnal, *Twórcy naukowych podstaw organizacji*, PWE, Warszawa 1972, s. 80.

ganizacyjnej. Zatem proces to zestaw działań służących przekształcaniu (transformowaniu) określonych zasobów organizacji² w produkt materialny lub usługę (rysunek 1).

Rysunek 1. Pojęcie procesu



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Hammer, J. Champy, *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Neumann Management Institute, Warszawa 1996, s. 64.

Definiowanie procesów wiąże się ze wskazaniem dla każdego z nich najważniejszych atrybutów, do których należą³:

- wskazanie właściciela procesu;
- zdefiniowanie początku, końca i przebiegu procesu;
- wskazanie uczestników procesu;
- określenie mierników oceny procesu⁴.

Liczba i charakter procesów dostosowana powinna być do specyfiki działania organizacji. W praktyce przyjęto dzielić procesy na⁵:

- procesy główne (operacyjne, krytyczne);
- procesy pomocnicze, wspierające prawidłowy przebieg procesów głównych, a więc procesy wewnętrznej działalności organizacji;
- procesy systemowe (zarządzania), w tym przypadku związane z utrzymaniem i doskonaleniem całego systemu zarządzania organizacją.

Zarządzanie procesami to ciągłe wzajemne sprzężone zsynchronizowane działania, których celem jest zapewnienie efektywnego funkcjonowania procesów i ich doskonalenie. Zarządzanie procesami pojawiło się na przełomie XX i XXI wieku jako koncepcja (myśl) Howarda Smitha i Petera Fingara⁶ pod ogólnie przyjętą nazwą Business Process Management, będąca następcą rozwiązań procesowych w postaci Business Process Reengineering i Total Quality Management.

² Ludzkich, materiałowych, finansowych, organizacyjnych, informacyjnych.

³ R. Lelito, *Informatyczne wsparcie zarządzania procesami*, [w:] *Konkurencyjność podmiotów gospodarczych i jej determinanty*, red. A. Limański, R. Milic-Czerniak, Katowice 2013, s. 423.

⁴ Przykładowo czas wykonania (realizacji) procesu, koszt realizacji procesu, jakość procesu (brak błędów), znaczenie dla klienta.

⁵ R. Lelito, *X-engineering terenowych organów administracji wojskowej*, [w:] *Relacje jednostek wojskowych z otoczeniem lokalnym*, red. M. Piotrowska-Trybull, Warszawa 2013, s. 197.

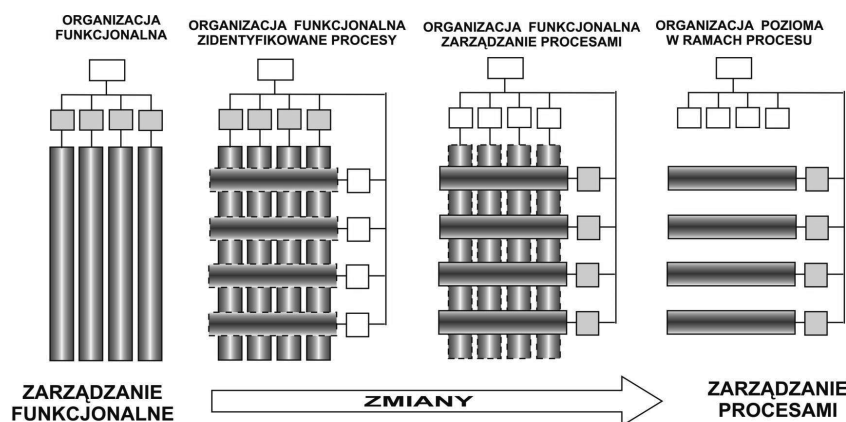
⁶ P. Fingar, H. Smith, *Business Process Management. The Third Wave*, Meghan-Kiffer Press, 2003.

Podejście procesowe zostało usankcjonowane w normach ISO⁷ serii 9000. Międzynarodowa norma ISO 9001:2008, która zastąpiła normę ISO 9001:2000 wymaga, aby podczas opracowywania wdrażania oraz doskonalenia skuteczności i efektywności systemu zarządzania jakością w organizacji, stosować podejście procesowe. Zasady ISO 9001 kierowane są do tych organizacji, które stosują lub chcą stosować nowoczesne, procesowe podejście do zarządzania. System skierowany jest dla każdej organizacji, zarówno małej, jak i dużej, dla każdej branży działalności oraz dla wszystkich organizacji planujących udoskonalenie stosowanych mechanizmów działania i zarządzania.

Ogólnie rzecz biorąc zarządzanie procesami dotyczyć będzie w pierwszej kolejności ich projektowania i optymalizacji. Zamodelowane i zoptymalizowane procesy powinny zostać następnie zaimplementowane w strukturze systemu informatycznego organizacji. Z kolei na ostatnim etapie zarządzania procesami powinno nastąpić ich monitorowanie i kontrola.

Organizacja zorientowana na procesy, czyli taka, której głównym przedmiotem zainteresowania są rezydujące w niej procesy jest alternatywą dla powszechnie występujących organizacji funkcjonalnych (rysunek 2). Integracja procesowa oznacza powiązanie wcześniej rozczłonkowanych pomiędzy działy funkcjonalne obszarów w istniejące procesy. Procesowe kształtowanie struktury organizacyjnej przejawia się między innymi w tworzeniu nowych komórek organizacyjnych⁸, scalaniu niektórych jednostek, czy zmniejszaniu rozpiętości kierowania.

Rysunek 2. Przeobrażenia organizacji funkcjonalnej w kierunku procesów



Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Borkowski, R. Ulewicz, *Zarządzanie produkcją. Systemy produkcyjne*, Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2008, s. 27.

⁷ ISO – *International Organization for Standardization*. ISO jest pozarządową, dobrowolną międzynarodową organizacją normalizacyjną zrzeszającą krajowe organizacje normalizacyjne. Zajmuje się standaryzacją (ujednoczeniem) różnych dziedzin życia.
⁸ Stanowisk właścicieli procesów, zespołów procesowych itp.

Przejście do organizacji zorganizowanej według procesów odbywa się w kilku etapach⁹. W pierwszym etapie dokonuje się analizy i identyfikacji procesów w organizacji funkcjonalnej opartej na specjalnościach zawodowych, uwzględnia się logikę procesów i przenosi pewne funkcje z jednego działu do drugiego. Etap drugi poświęcony jest budowie i wdrażaniu koncepcji organizacji macierzowej. Polega to na utworzeniu procesowo zorientowanych komórek organizacyjnych nie wykluczając jednak istnienia dotychczasowych komórek funkcjonalnych, co w praktyce oznacza powstanie układu macierzowego. Podczas tego etapu wskazywani są między innymi właściciele procesów, dokonuje się też zmniejszenia liczby występujących szczebli hierarchicznych. Podwójne podporządkowanie pracownika jest jedną z głównych cech struktur procesowych zaliczanych do rozwiązań macierzowych. W trzecim etapie następuje przejście do poziomej struktury procesowej, charakteryzującej się tym, że większość wykonawców, którzy dotychczas pracowali w pionach funkcjonalnych, jest przypisana do procesów, jako ich uczestnicy, a kierownicy danych pionów funkcjonalnych zmieniają się we właścicieli procesów. Powstają zasadnicze ogniwa, czyli zespoły procesowe na bazie dotychczasowych działów funkcjonalnych instytucji.

Dzięki implementacji założeń zarządzania procesowego do organizacji powstaje znaczna lista korzyści:

- powstaje jednolity opis działania organizacji – poszczególni uczestnicy procesu poznają jego zasady funkcjonowania oraz swoją w nim rolę;
- następuje silne zorientowanie całej organizacji na stałe uzyskiwanie satysfakcji jej klientów;
- występuje stałe monitorowanie firmy;
- ustalony zostaje najlepszy sposób¹⁰ funkcjonowania organizacji oraz jej adaptowania się do zmiennego otoczenia w przyszłości;
- usprawnieniu ulega komunikacja i współpraca wewnątrz organizacji;
- organizacja zostaje przygotowana do łatwiejszego wdrożenia systemu zarządzania jakością;
- odpowiedzialność za realizację celów organizacji jest bardzo przejrzysta, ponieważ procesom podporządkowane są adekwatne do tej odpowiedzialności zdolności wykonawcze.

Do niedawna powszechnie przyjmowano, że podejście procesowe jest domeną organizacji o charakterze biznesowym, natomiast organizacje państwowe skazane są na proste administrowanie w strukturach funkcjonalnych. Pewien przełom nastąpił wraz z rozpowszechnieniem się nowego podejścia do zarządzania sektorem publicznym o nazwie *New Public Management*, który oznacza przejście od administrowania bazującego na sztywnych procedurach i wpływach politycznych (model biurokratyczny), do zarządzania opartego na ekonomicznej ocenie efektywności działania i wykorzystaniu mechanizmów rynkowych (model menedżerski)¹¹.

⁹ S. Sirko, *Procesy w organizacji*, AON, Warszawa 2010, s. 31.

¹⁰ Pod względem czasu, zasobów, kosztów.

¹¹ Nowe zarządzanie publiczne wiąże się z przeniesieniem części zarządzania obowiązującego w sektorze prywatnym do sektora publicznego (administracji), szczególnie

Warto podkreślić, że pojęcie procesu jest tak samo definiowane w kontekście organizacji biznesowych, jak i organizacji publicznych. Jednak procesy rozumiane jako zakres czynności do wykonania są diametralnie różne w organizacjach sektora publicznego w porównaniu z procesami organizacji biznesowych. Niektórzy badacze, z uwagi na specyfikę procesów w organizacji publicznej, wprowadzili koncepcję odnoszącą się do zarządzania procesami publicznymi Government Process Management¹², która oznacza zastosowanie zasad i praktyk wynikających z koncepcji Business Process Management, ale w kontekście organizacji publicznych, a nie organizacji biznesowych.

Procesy zachodzące w organizacji publicznej charakteryzują się następującymi cechami¹³:

- są łańcuchem sekwencyjnych czynności, które zmieniają mierzalne elementy na wejściu (dokumenty, informacje, metody, decyzje) w mierzalne elementy wyjścia (informacje, decyzje, usługi);
- mają mierzalne cele – tworzenie wartości uznanej i zweryfikowanej przez obywatela lub innego odbiorcę, zawartej w decyzji, usłudze i informacji;
- mają na wejściu inicjatora (inny podmiot) lub obywatela (petenta);
- są powtarzalne, co pozwala na opracowanie modeli możliwych do zastosowania w każdym procesie świadczenia danej usługi, udzielania informacji oraz podejmowania decyzji;
- można je udokumentować, co pozwala na ich analizę.

Zarządzanie procesami w organizacjach biznesowych stanowi bezprecedensowy warunek ekonomicznej efektywności, co dość obszernie jest opisywane w literaturze. Jednak zarządzanie procesami w sektorze publicznym – co powinno być równie powszechne, a nawet bardziej istotne ze względu na specyfikę jednostek administracji publicznej – pozostaje w fazie badań.

Procesowa architektura organizacji może być również użyteczna dla tych instytucji sektora publicznego, które odpowiadają za bezpieczeństwo i obronność państwa.. Instytucje bezpieczeństwa i obronności potrzebują bowiem dokładnych informacji oraz wydajnych procesów w celu podejmowania ważnych decyzji

w zakresie realizacji celów oraz osiągnięcia planowanych rezultatów przy wykorzystaniu ograniczonych nakładów. Efektem ma być nowa kultura zarządzania, która koncentruje się na obywatelu (czy wręcz konsumencie) oraz prowadzi do decentralizacji zadań publicznych, z wykorzystaniem alternatywnych mechanizmów dostarczania usług. Koncepcja New Public Management pojawiła się w latach 80. XX wieku w krajach anglosaskich. W Polsce pierwsze próby wdrażania w administracji publicznej idei zarządzania przez jakość rozpoczęły się pod koniec lat 90. Jednak większość praktycznych instrumentów New Public Management znalazła zastosowanie w programach zatwierdzonych przez władze polskie począwszy od roku 2009.

¹² R. Tregear, T. Jenkins, *Government Process Management: A review of key differences between the public and private sectors and their influence on the achievement of public sector process management*, BPTrends, October 2007, <http://www.w.bptrends.com/publicationfiles> [dostęp: 27.05.2015].

¹³ K. Krukowski, *Zarządzanie procesowe w administracji publicznej*, „Współczesne Zarządzanie” 2011, nr 1, s. 24.

kierowniczych. Ponieważ stają one obecnie w obliczu coraz bardziej złożonych problemów, muszą opierać się na rozwiązaniach i systemach wspomagających ich procesy.

W sektorze obronności podstawowym komponentem odpowiedzialnym za zapewnienie gotowości państwa do skutecznego reagowania na zagrożenia militarne są siły zbrojne. Siły zbrojne możemy definiować jako „wyspecjalizowany organ państwa, przeznaczony do ochrony i obrony jego interesów, przez wykorzystanie go jako czynnika odstraszenia przed agresją lub w razie konieczności prowadzenia walki zbrojnej, aż do osiągnięcia założonego celu politycznego”¹⁴.

Siły zbrojne pełnią, podobnie jak to ma miejsce w przypadku państwa, dwie podstawowe funkcje: wewnętrzną i zewnętrzną.

Funkcję wewnętrzną sił zbrojnych rozpatrywać należy w trzech wymiarach¹⁵:

- środka przemocy;
- środka pomocy;
- instytucji służącej integracji społeczeństwa.

Rozpatrywanie roli wojska jako środka przemocy ma miejsce w obliczu poważnych niepokojów, zamieszek politycznych, konfliktów etnicznych czy narodowościowych, których opanowanie przekracza możliwości policji. Użycie wojska do pomocy w ratowaniu życia, zdrowia i mienia ludności, wykorzystywanie go w akcjach ratunkowych, to druga ważna funkcja wewnętrzna sił zbrojnych. Wojsko odgrywa zatem istotną rolę w sytuacjach klęsk i katastrof. W istocie stałym zadaniem większości armii świata stało się ratownictwo. Wojsko spełnia funkcję wewnętrzną także przez to, że stanowi organizację służącą integracji społeczeństwa.

Funkcja zewnętrzna sił zbrojnych sprowadza się do ewentualnego przeciwstawienia się wobec wyzwań i zagrożeń polityczno-militarnych. W środowisku zewnętrznym (międzynarodowym) wojsko odgrywa również rolę stabilizującą, polegającą na aktywnym uczestnictwie w rozwiązywaniu konfliktów na świecie, które niekoniecznie muszą być wojnami.

Siły zbrojne generalnie, w tym Siły Zbrojne RP są zgodnie z podejściem procesowym organizacją o strukturze funkcjonalnej. Charakterystyczną strukturą organizacyjną jednostek organizacyjnych (dowództw) Sił Zbrojnych RP jest struktura liniowo-sztabowa (rysunek 3).

W strukturze liniowo-sztabowej w trakcie kierowania uczestniczą dwojakiego rodzaju komórki: liniowe, posiadające prawo wydawania decyzji, oraz funkcjonalne (sztaby), które pomagają komórkom liniowym w zarządzaniu. W strukturze tej występują więzi¹⁶ służbowe (hierarchiczne) oraz zależności funkcjonalne. Struktura liniowo-sztabowa posiada bezsprzecznie zalety do których zaliczamy: jedność kierownictwa¹⁷, szybkość podejmowania decyzji, prostota i przejrzystość konstrukcji.

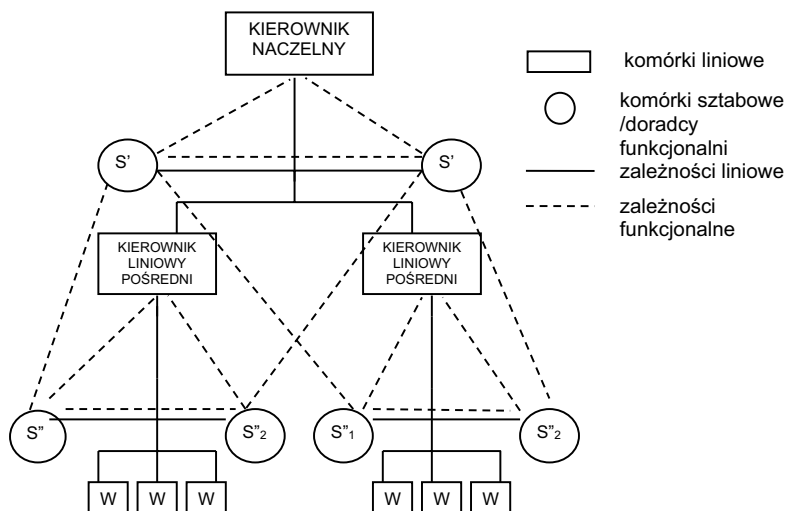
¹⁴ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2008, s. 121.

¹⁵ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu i wojny*, Scholar, Warszawa 2010, s. 32–33.

¹⁶ Więzy organizacyjne to powiązania pomiędzy elementami struktury organizacyjnej.

¹⁷ Czyli jasne określenie zakresów uprawnień i odpowiedzialności dla każdego stanowiska organizacyjnego.

Rysunek 3. Struktura liniowo-sztabowa



Źródło: opracowanie własne.

Siły zbrojne są organizacją zhierarchizowaną to znaczy taką, w której w jej strukturze wiodącą rolę odgrywają służbowe (hierarchiczne) więzi organizacyjne z dominującym znaczeniem autokratycznego stylu zarządzania (dowodzenia)¹⁸. Więzy służbowe odzwierciedlają stosunki podporządkowania między osobami funkcyjnymi instytucji. Treścią tych stosunków jest przekazywanie w dół zadań, poleceń i nakazów, które ukierunkowują działania podwładnych oraz przekazywanie w górę informacji służących kontroli i podejmowania decyzji. Więzy tego typu mają w strukturze przebieg pionowy, łączący różne poziomy hierarchiczne organizacji.

Oprócz więzi służbowych w organizacji wojskowej występują więzi funkcjonalne do których zaliczamy więzi koordynacji i współdziałania. Związane są one z wymianą informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi (komórkami organizacyjnymi, dowództwami) nie mającymi zależności służbowych.

Mówiąc o siłach zbrojnych, jak i innych tzw. służbach mundurowych należy również wspomnieć o ich formalizacji. Przez formalizację¹⁹ należy rozumieć zespół czynności polegający na utrwalaniu struktury organizacyjnej za pomocą przepisów, norm, zasad, ról i wszelkich reguł odnoszących się do celów organizacji. Innymi słowy organizacja formalna to taka organizacja, w której normatywny porządek opiera się na zapisanych w regulaminach, instrukcjach i innych tego typu dokumentach, relacjach zachodzących między ludźmi danej organizacji.

¹⁸ M. Strzoda, *Techniki zarządzania w organizacji zhierarchizowanej*, AON, Warszawa 2005, s. 14.

¹⁹ M. Przybyła, *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2003, s. 81.

Struktura sztabowo-liniowa teoretycznie nie budząca wątpliwości i powszechnie stosowana w praktyce, powoduje jednak wiele trudności. W większych organizacjach stosujących zaawansowane technologie informatyczne w toku bieżącej pracy trudno jest utrzymać zasadę nie wydawania poleceń przez kierowników sztabowych, gdyż obciążałoby to zbyt wielu kierowników liniowych. Przed podpisaniem polecenia przygotowanego przez kierowników sztabowych musieliby oni albo wnikliwie je rozważyć, albo potraktować swój podpis jako zwykłą formalność. Najczęściej kierowników sztabowych upoważnia się zatem do podpisywania określonych decyzji w zastępstwie uprawnionych do tego kierowników liniowych, co prowadzi do stanu, jaki występuje na przykład w strukturze funkcjonalnej. Decyzje podejmowane w ramach struktur klasycznych są często spóźnione i odebrane od rzeczywistości. Niemożliwe jest ich korygowanie na niższych szczeblach zarządzania, gdzie znajomość realiów jest z reguły lepsza. Wymaga to nadania niezbędnych uprawnień kierownikom niższych szczebli. Do istotnych wad struktury liniowo-sztabowej możemy także zaliczyć:

- niebezpieczeństwo pojawiania się konfliktów pomiędzy linią i sztabem, wynikające z faktu posiadania wiedzy przez komórki sztabowe, a władzy przez komórki liniowe;
- skłonność do autonomizacji komórek sztabowych i przejmowanie przez nie funkcji komórek liniowych;
- długie drogi przepływu informacji;
- nie uwzględnianie czynnika czasu;
- brak koordynacji działań, co jest związane z powoływaniem wielu doraźnych zespołów wspomagających pracę organizacji.

Wymienione niedomagania struktury sztabowo-liniowej przenoszą się oczywiście na funkcjonowanie jednostek organizacyjnych (dowództw) Sił Zbrojnych RP. Przy tak stosowanym schemacie organizacyjnym trudno będzie sprostać zasadom i wymogom wobec przyszłych sił zbrojnych, szczególnie w zakresie podziału kompetencji, koordynacji działań, obiegu informacji, pracy w czasie rzeczywistym, czy wreszcie, co jest niezmiernie istotne, implementacji nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych. Rozwiązaniem tej niekorzystnej sytuacji może być wprowadzenie do Sił Zbrojnych RP omawianej wcześniej procesowej organizacji i zarządzania.

Za procesową architekturą Sił Zbrojnych RP powinny również przemawiać przekształcenia i trendy obserwowane w ostatnich latach w zakresie sprawnego funkcjonowania sektora publicznego w Polsce. Siły zbrojne są bowiem elementem systemu państwa, które w dużej mierze czerpią doświadczenia ze środowiska cywilnego oraz w sposób naturalny ulegają jego wpływowi. To, że szereg tendencji i zjawisk przenika i ma swoje odbicie w poszczególnych instytucjach wojska, wynika zwłaszcza z zasięgu sił zbrojnych, ich złożoności oraz różnorodnych wielowymiarowych relacji z otoczeniem.

W tym kontekście warto odnieść się do zainicjowanego w 2010 roku²⁰, projektu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów „Modernizacja systemu zarządzania

²⁰ Pierwsza część projektu czyli zadanie „Opracowanie diagnozy i rekomendacji dotyczących zarządzania i przepływu informacji w administracji rządowej szczebla centralnego oraz przygotowanie zmian i przeprowadzenie pilotaży” realizowano w 2011 i 2012 roku.

i przepływu informacji w administracji rządowej szczebla centralnego”²¹. Celem projektu była poprawa celowości, skuteczności i efektywności głównych procesów (merytorycznych i pomocniczych) realizowanych w urzędach administracji rządowej szczebla centralnego (ze szczególnym uwzględnieniem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i ministerstw). Projekt koncentrował się na identyfikacji, diagnozie i usprawnieniu procesów wspólnych, tzn. realizowanych analogicznie w wielu urzędach, oraz procesów między urzędowych. Grupą docelową było 46 urzędów administracji rządowej szczebla centralnego. Głębszej analizie zostały poddane najważniejsze procesy zachodzące między urzędami, procesy wspólne dla wielu z nich oraz kluczowe procesy w 20 wybranych urzędach. Projekt skupiał się na procesach głównych, które w odróżnieniu od procesów wspomagających są bezpośrednio związane z realizacją konstytucyjnej funkcji Rady Ministrów i administracji rządowej czyli prowadzeniem polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa.

Procesowa architektura Sił Zbrojnych RP może, a nawet powinna, wynikać z procesowych rozwiązań przyjętych dla systemu obronności państwa. Warto zaznaczyć że ostatnio obserwujemy w naszym kraju pewien wzrost zainteresowania wprowadzeniem do obszaru obronności procesowej organizacji i zarządzania.

Dobrym przykładem może tutaj być projekt Ministerstwa Obrony Narodowej²², którego podstawowym celem było zidentyfikowanie procesów realizowanych w ministerstwie oraz wypracowanie propozycji jego struktury organizacyjnej. Obszarem zainteresowania powołanego zespołu projektowego²³ było Ministerstwo Obrony Narodowej jako urząd administracji rządowej działający na podstawie obowiązującego prawa. Zespół przeprowadził analizę z uwzględnieniem istniejącego porządku prawnego oraz faktu, że w otoczeniu ministerstwa zachodzą zmiany, które wymuszają jego stałą adaptację

Zespół zidentyfikował zbiory metaprocessów, w obrębie których wyodrębnił procesy główne, procesy zarządzania oraz procesy wspierające, które powinny być realizowane w resorcie obrony narodowej.

Do metaprocessów zaliczono²⁴:

- planowanie strategiczne (w różnych horyzontach czasowych);
- programowanie rozwoju, a w nim między innymi przegląd potrzeb dotyczących zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP, opracowanie wariantów modelu Sił Zbrojnych RP oraz opracowanie programu rozwoju i planów rozwoju zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP;

²¹ *Ewaluacja pilotażu. Opracowanie diagnozy i rekomendacji dotyczących zarządzania i przepływu informacji w administracji rządowej szczebla centralnego oraz przygotowanie zmian i przeprowadzenie pilotaży*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2012.

²² Decyzja nr 9/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 stycznia 2012 r. o powołaniu Zespołu Projektowego do spraw przeglądu procesów i struktury organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej, MON, Warszawa 2012.

²³ Zespół projektowy pracował przez jeden rok, zakończył działalność w 2013 roku.

²⁴ B. Pacek, *Przegląd procesów i struktury organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej*, „Bellona” 2013, nr 2, s. 22–23.

- wdrażanie strategii i programów, a w nim między innymi planowanie działalności Sił Zbrojnych RP, wdrażanie zmian dyslokacyjnych i organizacyjno-strukturalnych Sił Zbrojnych RP;
- monitorowanie i ewaluacja, a w nim między innymi nadzór nad realizacją zadań obronnych przez Siły Zbrojne RP.

Do procesów zarządzania zaliczono²⁵:

- audyt wewnętrzny;
- kontrolę zarządczą;
- zarządzanie jakością.

Zbiór procesów wspierających to²⁶:

- obsługa prawna (obsługa prawna ministra, bez opracowywania i opiniowania merytorycznego projektów aktów prawnych);
- zarządzanie zasobami ludzkimi (kadry);
- zarządzanie finansami;
- zarządzanie zasobami rzeczowymi;
- zarządzanie systemami teleinformatycznymi;
- prowadzenie polityki informacyjnej;
- wsparcie współpracy międzynarodowej;
- obsługa administracyjno-techniczna;
- ochrona informacji niejawnych.

Kolejne prace zespołu projektowego obejmowały diagnozę wybranych procesów w odniesieniu do bieżącego stanu, projektowanie pożądanego przebiegu tych procesów oraz wskazanie koniecznych zmian w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej. Następnie przeprowadzono analizę i opisanie wybranych procesów, określono propozycję struktury organizacyjnej na podstawie procesów realizowanych w Ministerstwie Obrony Narodowej, zidentyfikowano zadania komórek organizacyjnych wynikających z odpowiedzialności oraz współudziału w realizacji poszczególnych procesów, oraz przygotowano założenia do planu implementacji zaproponowanych rozwiązań.

Podejście procesowe, tak charakterystyczne dla sfery biznesu, stanowi coraz powszechniej wykorzystywane narzędzie w zarządzaniu organizacjami publicznymi. Niniejsze opracowanie stanowi próbę pokazania możliwości zastosowania podejścia procesowego w odniesieniu do instytucji sektora bezpieczeństwa i obronności, w tym sił zbrojnych. Spojrzenie na siły zbrojne jako na organizację procesową jest obecnie w warunkach polskich przedmiotem dopiero co pojawiających się badań i publikacji. Zakres prac w tej dziedzinie będzie się jednak systematycznie poszerzał, w miarę jak siły zbrojne będą stały coraz bliżej przed wyzwaniem dostosowania swojej organizacji i funkcjonowania do szybko przeobrażającego się w kierunku procesów otoczenia.

²⁵ *Ibidem*, s. 24.

²⁶ *Ibidem*, s. 25.

TADEUSZ MICHALCZYK, JADWIGA MAZUR

ROLA NIEMILITARNYCH GRUP DYSPOZYCYJNYCH W OBSZARZE OBRONNOŚCI RP

The role of non-military uniformed services in the field of the defence system of the Republic of Poland

Abstract

The article describes a disposable non-military groups and their division, they pointed out the place of non-military discretionary groups in the new state defense strategy and proposes a new reflection, looking at safety, which was called flexible security based on strong flexible collaboration and cooperation to achieve security and risk prevention.

Key words: security, flexibility, non-military group strategy

WPROWADZENIE

Ostatnie dwa lata w historii Europy wskazują na ogromną wagę i potrzebę stosowania nowych rozwiązań w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa. Zaproponowane rozwiązania w Nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP¹, wyraźnie wskazują na ważne miejsce również niemilitarnych grup dyspozycyjnych w systemie obronności kraju. Wypełnianie przyjętych w strategii założeń jak i realizacja wytyczonych zadań strategicznych, daje szansę zintegrowania systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Ponadto nadaje wagę działaniom grup, które chociaż nie mają militarnego charakteru, mogą w sposób znaczący brać udział w organizowaniu tego bezpieczeństwa z wykorzystaniem posiadanych zasobów w postaci kapitału ludzkiego, technicznego i intelektualnego.

W artykule proponujemy wskazanie wagi miejsca niemilitarnych grup dyspozycyjnych we współpracy z administracją wojskową i ich miejsce w systemie obronności kraju. Zdajemy sobie sprawę że objętość tego artykułu ma raczej charakter wprowadzenia do tej ważnej tematyki, mając jednocześnie nadzieję, że stanie się zaczątkiem opisu ważnego obszaru.

¹ Szczegółowo zostanie przedstawione w pkt. 4 artykułu.

NIEMILITARNE GRUPY DYSPOZYCYJNE

Chcąc omówić niemilitarne grupy dyspozycyjne należy w pierwszej kolejności przedstawić problematykę grup dyspozycyjnych.

Dyspozycyjność ogólnie pojmowana jest, jako „gotowość dostosowania się do czyjejs dyspozycji. Zawiera aspekt poddania się woli nadrzędnego decyden-ta bądź ogólnemu rozwojowi sytuacji, a także aspekt potencji i niepewności”². Dyspozycyjność formacji uzbrojonych i mundurowych odnosi się głównie do re-prezentowania interesów państwa zgodnie z prawem i dla bezpieczeństwa ogółu obywateli.

Grupy dyspozycyjne „są grupami stanowionymi, czyli refleksyjnie tworzonymi w obrębie większych struktur społecznych, ze względu na trwałe bądź doraźne potrzeby społeczne, zaistniałe w określonej społeczności lokalnej lub społeczeń-stwie danego państwa. Istotną dyspozycyjnością tych grup jest ich dyspozycyj-ność realizowana w sferze bezpieczeństwa powszechnego wobec społeczeństwa, ewentualnie społeczności, w której istnieją”³. Natomiast określenie społeczna dyspozycyjność to „zdolności omawianych grup do zespołowych działań wykony-wanych w zaplanowany i ustalony sposób, zgodnie z zadaniami jakie są przewidy-wane dla danej grupy dyspozycyjnej”⁴.

Nieco inaczej definiuje grupy dyspozycyjne Z. Morawski wskazując, że są to „kategorie osób, które czerpią środki swej egzystencji z przygotowania do ochro-ny i bezpośredniego sprawowania ochrony dóbr ważnych dla całego systemu spo-łecznego i poszczególnych osób przez posługiwanie się lub zagrożeniem posłuże-nia się w imieniu państwa środkami przymusu fizycznego lub przez bezpośrednie oddziaływanie bodźcami”⁵. Podkreśla w definicji możliwość posłużenia się środ-kami przymusu fizycznego ale również wskazuje na możliwość bezpośredniego oddziaływania bodźcami, nie wymieniając ich szczegółowo.

W trakcie zmiany społecznej „grupy dyspozycyjne... usytuowane w struktu-rze społecznej, podlegają transformacjom na makro-, mezo- i mikropoziomie. Praktyczny wymiar tych przemian przejawia się w procesach transformacyjnych na poziomie międzynarodowym... czego efekty ekstrapolowane są na mniejsze struktury społeczne, takie jak armia, policja, straż pożarna, służba więzienna, straż graniczna, a także straż miejska.”⁶ W dalszych rozważaniach wskażemy, że

² S. Jarmoszko, *Dyspozycyjność wojskowych – status quo czy zmiana*, [w:] *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa polskiego*, red. J. Maciejewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 35.

³ M. Maciejewski, *Grupy dyspozycyjne. Analiza socjologiczna*, Wydawnictwo Uniwersy-tetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s. 39.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Z. Morawski, *Funkcjonowanie policji strukturze społecznej*, Wydawnictwo Uniwersyte-tu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s.18.

⁶ J. Maciejewski, *Wstęp*, [w:] *Grupy dyspozycyjne w obliczu Wielkiej Zmiany. Kulturowe i społeczne aspekty funkcjonowania w świetle procesów integracyjnych*, red. J. Macie-jewski, M. Bodziany, K. Dojwa, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 11.

transformacja grup dyspozycyjnych po roku 1989 wpływa również na objęcie terminem grup do tej pory w ten sposób nie kategoryzowanych. Chodzi głównie o cywilne grupy dyspozycyjne, które wymienia i opisuje w swoich pracach Jan Maciejewski.

Dyspozycyjność grup typu wojsko, policja⁷ można nazwać poddaniem się władzy zwierzchniej, bieżącym dyspozycjom jak i tym, które wynikają z misji organizacji, hierarchicznej struktury i specyfiki więzi służbowej. Towarzyszy im, także dyspozycyjność polityczna, chociaż z założenia są apolityczne i podlegają cywilnej kontroli. W wymiarze dyspozycyjności społecznej towarzyszy im służebna rola wobec społeczeństwa i oczekiwania z tym związane, co do sposobu wypełniania zadań⁸. Zakłada się również, że dyspozycyjność interwencyjna dotyczy niesienia pomocy w sytuacji kryzysowej nawet z narażeniem życia i zdrowia⁹. Ten aspekt odnosi się również do niemilitarnych grup dyspozycyjnych opisywanych przez J. Maciejewskiego jako tych, których właściwością „jest ich dyspozycyjność realizowana w sferze bezpieczeństwa powszechnego wobec społeczeństwa, ewentualnie społeczności, w której istnieją. ... chodzi o zdolności... grup do zespołowych działań wykonywanych w zaplanowany i ustalony sposób, zgodnie z zadaniami, jakie są przewidywane dla danej grupy dyspozycyjnej”¹⁰.

J. Maciejewski, opisując grupy dyspozycyjne wskazuje na ich profesjonalny charakter i realizowanie przez nie wyspecjalizowanych funkcji „w ramach wyodrębnionego systemu bezpieczeństwa państwa, spełniając także funkcje użyteczne dla jego obywateli”¹¹. Dokonuje ich podziału na następujące typy grup dyspozycyjnych „ze względu na specyfikę systemu społecznego, w których zostały powołane do życia. Są to grupy dyspozycyjne militarne, paramilitarne i cywilnego systemu społecznego”¹², opisywane dalej jako niemilitarne grupy dyspozycyjne.

Celem militarnych grup dyspozycyjnych jest obrona suwerenności państwa, to umundurowane, uzbrojone jednostki podlegające rygorom jednoosobowego rozkazodawstwa, przeznaczone do bezpośredniego udziału w walce zbrojnej. Paramilitarne grupy dyspozycyjne są odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w wyznaczonych obszarach działania i należą do nich policja i inne siły porządkowe wyodrębnione w strukturze administracyjnej państwa. Cywilne grupy dyspozycyjne nazwane przez nas na użytek artykułu również niemilitarnymi grupami dyspozycyjnymi zostały ukształtowane w wyniku potrzeb społecznych wskutek rozwoju cywilizacyjnego i społecznego. Należą do nich specjalistyczne grupy w strukturach samorządowych ale także prywatne jednostki świadczące usługi przeciwdziałające zagrożeniom dla życia (są tu również włączalne dobrowolne zrzeszenia ale, także służby ratownictwa medycznego, górniczego,

⁷ Z. Morawski, *op. cit.*, s. 39–61.

⁸ *Ibidem*, s. 62–77.

⁹ S. Jarmoszko, *op. cit.*, s. 37.

¹⁰ M. Maciejewski, *Grupy dyspozycyjne. Analiza socjologiczna*, wyd. II, rozszerzone, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 53.

¹¹ M. Maciejewski, *Grupy dyspozycyjne...*, *op. cit.*, Wrocław 2012, s. 50.

¹² *Ibidem*.

gazowego, którego dysponentami są różne administracje i podmioty gospodarcze zarządzające infrastrukturą i systemami ratowniczymi). Ochotnicze grupy dyspozycyjne są tworzone przez obywateli i są pochodną angażowania się ich w przeciwdziałania zagrożeniom, które nie zostały objęte działaniami profesjonalnych grup dyspozycyjnych¹³. Trudno na chwile obecną dokonać zamkniętego podziału grup dyspozycyjnych chociażby ze względu na wielość i zmienność zagrożeń, stąd istnieje w chwili obecnej jak i w przyszłości uzupełniania ich katalogu, biorąc pod uwagę zarówno ich cele, funkcje i zadania jak ich legislacyjne uwarunkowania.

Grupy dyspozycyjne z racji charakteru wykonywanej profesji charakteryzują się często dużym poziomem stresu, wynikający z charakteru pracy jak i relacji z lokalną społecznością w miejscu zamieszkania. Zawodowa wspólnota, tworzy swój system wartości osadzony w środowisku pracy. System oddziałuje na jednostki a ograniczenie zakresu przenikliwości wytwarza bariery, którym towarzyszy jednorodność stylu życia¹⁴.

Celem artykułu jest próba opisanie niemilitarnych grup dyspozycyjnych, które mogą być znacząco zaangażowane w sytuacji potrzeby obrony kraju.

Do niemilitarnych grup dyspozycyjnych można zaliczyć więc zgodnie z propozycją J. Maciejewskiego cywilne grupy dyspozycyjne, które zostały ukształtowane w wyniku potrzeb społecznych i rozwoju cywilizacyjnego i społecznego. Powstały w sposób planowy i ich zadaniem jest świadczenie usług o charakterze cywilnym w sytuacjach zagrożenia życia i zdrowia. Zostały powołane w strukturach samorządowych ale świadczą również prywatne usługi z zakresu opieki medycznej i wszelkiego innego ratownictwa w tym związanego z zaopatrzeniem ludności w podstawowe dobra typu woda, energia elektryczna, gaz itp. Natomiast ostatnią grupą dyspozycyjną wymienianą przez J. Maciejewskiego są ochotnicze grupy, wynikające z aktywności hobbystycznej, wypoczynkowej czy zaangażowania w pracę dla lokalnej społeczności¹⁵. Często są to grupy wolontariackie, które mogą pełnić bardziej lub mniej znaczące funkcje na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, spełniające jednocześnie wymogi rejestracyjne, nadające im stosowne uprawnienia do działania.

Najczęściej są to funkcje pomocnicze opierające się na dobrowolnym członkostwie i pracy na rzecz lokalnej społeczności, wspierające paramilitarne lub cywilne grupy dyspozycyjne w sytuacjach występujących zagrożeń na terenie określonego obszaru lub całego państwa. Zagrożeniami takimi są pożary, powódzie, poszukiwanie osób zaginionych, katastrofy ekologiczne. Znaczące w działaniach tych niemilitarnych grupach dyspozycyjnych, jest osobiste zaangażowanie ich członków, praca na rzecz dobra wspólnego, altruizm, poświęcanie wolnego czasu dla innych potrzebujących pomocy i wsparcia w sytuacjach zagrożenia.

Znaczenie tych grup może dodatkowo i znacząco wzrastać w sytuacjach zagrożenia państwa i mogą być włączone w struktury systemu cywilnego lub nawet

¹³ *Ibidem*, dokładny opis tych grup podaje J. Maciejewski na s. 50–58.

¹⁴ B. Mikołajewska, *Ochronna wspólnota i tożsamość jednostki*, [w:] *Małe struktury społeczne*, red. I. Machaj, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998, s. 189–190.

¹⁵ J. Maciejewski, *Grupy dyspozycyjne...*, *op. cit.*, Wrocław 2012, s. 50–58.

paramilitarnego. Wartością dodaną i nieocenioną tych grup jest zaangażowanie osobiste jej członków, działanie na rzecz dobra wspólnego, doświadczenie i często wiedza zarówno specjalistyczna jak i w wielu przypadkach posiadanie profesjonalnego sprzętu, który może zostać wykorzystany w działaniach z innymi grupami.

Do ochotniczych grup dyspozycyjnych zaliczane są te, które przyczyniają się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa w lokalnych społecznościach. Należą do nich ochotnicze straże pożarne nieocenione w swoich działaniach na rzecz lokalnych społeczności nie tylko na rzecz ratownictwa ale i tworzenia więzi społecznych. Ponadto Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe posiadające zarówno specjalistyczny sprzęt i zasoby wiedzy, które w połączeniu z doświadczeniem jego członków są znaczące w udzielaniu pomocy.

Grupy te są rozpoznawalne w swoim otoczeniu a ich działanie jest niejednokrotnie decydujące w systemie zapobiegania zagrożeniom życia społecznego i niesieniu pomocy potrzebującym. Ponadto są przygotowane do współdziałania z innymi grupami dyspozycyjnymi i stanowią ważne ogniwo w strukturze organizacji zabezpieczających państwo w sytuacji zagrożenia.

Grupy dyspozycyjne militarne i niemilitarne mają swoje uregulowanie prawne, działają w określonej przestrzeni, a swoje siły i środki organizują w danym zakresie działania. Szczególnie ważne są aspekty prawne, które w sytuacji ich działania a zwłaszcza zagrożenia regulują sferę społeczno – zawodową i są instrumentami regulującymi sprawowanie władzy i dokonywanie kontroli.

NOWA STRATEGIA OBRONNOŚCI

A NIEMILITARNE GRUPY DYSPOZYCYJNE

We wstępie do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶ z 2014 roku zastępującą Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej wydaną w 2007 r. czytamy, że „Strategia w sposób całościowy ujmuje zagadnienia bezpieczeństwa narodowego oraz wskazuje optymalne sposoby wykorzystania na potrzeby bezpieczeństwa wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji państwa w sferze obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej. Kluczową sprawą jest ich właściwa integracja w systemie bezpieczeństwa narodowego”¹⁷.

¹⁶ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej jest dokumentem dotyczącym bezpieczeństwa państwa, opracowywanym i zatwierdzanym zgodnie z art. 6 ust. 1 i art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 r. poz. 461, z późn. zm.).

¹⁷ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej Warszawa 2014, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski 5 listopada 2014 r., na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zatwierdził Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Dokument ten zastępuje Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej wydaną w 2007 r., <http://mon.gov.pl/dokumenty> [dostęp: 29.11.2014].

W strategii przedstawione są „interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa, w zgodzie z zasadami i wartościami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Określa potencjał bezpieczeństwa narodowego oraz ocenia środowisko bezpieczeństwa Polski w wymiarze globalnym, regionalnym i krajowym, a także prognozuje jego trendy rozwojowe. Przedstawia działania państwa niezbędne dla osiągnięcia zdefiniowanych interesów i celów oraz wskazuje kierunki i sposoby przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego”¹⁸.

W punkcie 12 tego dokumentu gdzie wymieniane są cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa czytamy, że zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego odbywa się „poprzez doskonalenie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz systemu monitorowania, powiadamiania, ostrzegania o zagrożeniach i likwidowania skutków klęsk żywiołowych oraz katastrof, a także wdrożenie rozwiązań prawnych i organizacyjnych w zakresie systemu ochrony ludności oraz obrony cywilnej; doskonalenie i rozwój krajowego systemu zarządzania kryzysowego w kierunku zapewnienia jego wewnętrznej spójności i integralności oraz umożliwienia niezakłóconej współpracy w ramach systemów zarządzania kryzysowego organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem (...) zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i bezpieczeństwa klimatycznego oraz ochrony środowiska, różnorodności biologicznej i zasobów naturalnych, w szczególności zasobów wodnych, a także kształtowanie zagospodarowania przestrzennego kraju w sposób zwiększający odporność na różnorakie zagrożenia, w szczególności militarne, naturalne i technologiczne, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego (...) pogłębianie świadomości społecznej w sferze bezpieczeństwa oraz zwiększanie kompetencji obywateli pozwalających na właściwe reagowanie w sytuacjach kryzysowych”¹⁹. Widnieje tu zapis wskazujący na potrzebę koordynacji działań z uwzględnieniem niemilitarnych grup dyspozycyjnych, których zadania zostały wymienione w dalszej części tego dokumentu w części 1.3. zatytułowanej Strategiczny potencjał bezpieczeństwa narodowego. W części tej w punkcie 19 czytamy o potencjale ochronnym. Zróżnicowany wewnętrznie potencjał ochronny wspiera państwo w realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego przez niemilitarne grupy dyspozycyjne. Tworzony jest on przez: „wymiar sprawiedliwości; służby specjalne; państwowe służby, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie porządku publicznego, służby ratownictwa i ochrony ludności; elementy zarządzania kryzysowego; Straż Graniczną; Służbę Celną; podmioty sektora prywatnego (firmy ochrony osób i mienia); organizacje pozarządowe (zwłaszcza społeczne organizacje ratownicze). Istotną rolę odgrywają tu podmioty odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa cybernetycznego oraz za przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu i ekstremizmu”²⁰. W tej części oprócz grup militarnych i pozamilitarnych w strategii wykazuje się wagę działania ochotniczych grup dyspozycyjnych. Wprost wymienione są podmioty sektora prywatnego w tym firmy ochrony osób i mienia, o których piszemy w następnym punkcie. W strategii wyraźnie wskazuje

¹⁸ *Ibidem*, s. 7.

¹⁹ *Ibidem*, s. 12.

²⁰ *Ibidem*, s. 14.

się na organizacje pozarządowe zwłaszcza o charakterze ratowniczym, które ze względu na swój kapitał ludzki, techniczny jak i intelektualny odgrywają znaczącą rolę w systemie pomocowym zwłaszcza dla ludności cywilnej. Wystarczy spojrzeć na stronę internetową NGO (*non government organization*), żeby zobaczyć jak wielka jest różnorodność tych organizacji i jak znaczące jest ich działanie w warunkach pokoju. Natomiast w wypadku zagrożenia jest to znaczący kapitał, który włączony w system obronny może sprawnie podawać pomoc ludności cywilnej jak i być dobrym zapleczem pomocowym dla militarnych i paramilitarnych grup dyspozycyjnych. Niemilitarne grupy dyspozycyjne są szczególnie znaczące również ze względu na ich aspekt ochotniczy, przejawiający się zarówno w formie bezinteresownej pomocy jak i często w wysokich kwalifikacjach w obszarach, którymi się zajmują.

Natomiast w rozdziale III zatytułowanym „Koncepcja działań strategicznych. Strategia operacyjna”, w punkcie 88, wskazuje się na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego (w tym ratownictwa i ochrony ludności). Do podstawowych zadań ochronnych zalicza się działania związane „z ratowaniem życia, zdrowia, mienia i środowiska przed klęskami żywiołowymi lub spowodowanymi działalnością człowieka oraz innymi miejscowymi zagrożeniami. Wiodącą rolę w tym zakresie odgrywa Państwowe Ratownictwo Medyczne oraz Państwowa Straż Pożarna, która jako główny element krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego działa na rzecz rozpoznawania zagrożeń, przygotowania i prowadzenia działań ratowniczych (także w sytuacjach kryzysowych, takich jak katastrofy i wypadki komunikacyjne, budowlane, chemiczne i zdarzenia radiacyjne). Ważnym wsparciem w tym zakresie jest współpraca ze wszystkimi służbami i podmiotami ratowniczymi, uwzględniająca również podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych (w tym organizacje pozarządowe, takie jak ochotnicze straże pożarne, podmioty uprawnione do ratownictwa górskiego i wodnego), a ustawowo uprawnione do realizowania działań z zakresu ratownictwa w Polsce”²¹. Wymienione tutaj znowu organizacje pozarządowe i ochotnicze pogotowia, których celem jest ratowanie, życia, zdrowia i mienia obywateli, włączone w system działań ochronnych stają się znaczącymi podmiotami w strategii bezpieczeństwa państwa. Dlatego ważnym jest przygotowanie administracji publicznej do działań w sytuacjach kryzysowych, przeciwdziałanie ich powstawaniu, a także sprawna wymiana informacji, dla racjonalnego podejmowania decyzji i koordynacji działań, w celu efektywnego wykorzystania sił i środków państwa. Ważna jest również współpraca i sprawna wymiana informacji pozwalająca na pełne wykorzystanie posiadanych zasobów.

W strategii zwraca się również uwagę na ważny aspekt działania w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa podejmowanego przez szkolnictwo powszechne i wyższe, centralne i lokalne instytucje państwowe oraz stowarzyszenia i organizacje pozarządowe. Celem edukacji jest „podnoszenie świadomości społecznej w kwestii rozumienia zagrożeń dla bezpieczeństwa oraz kształtowanie kompe-

²¹ *Ibidem*, s. 36.

tencji pozwalających w sposób celowy i racjonalny reagować na nie”²². Dużym wsparciem dla tych działań mogą być media, które z powodzeniem mogą wziąć udział w budowaniu i pogłębianiu świadomości społecznej w zakresie stosownego reagowania na pojawiające się zagrożenia. Mogą też mieć znaczący wpływ na poszerzenie wiedzy na temat odpowiedniego identyfikowania zagrożeń i skutecznego reagowania na nie.

Z kolei w rozdziale IV zatytułowanym „Koncepcja przygotowań strategicznych. Strategia preparacyjna” w pkt 109 wskazuje się, że podstawowym założeniem koncepcji działań przygotowawczych jest „właściwe połączenie w systemie bezpieczeństwa narodowego jego składników militarnych i niemilitarnych, wewnętrznych i zewnętrznych. Działania te koncentrować się będą na realizacji trzech priorytetów preparacyjnych: stosownej integracji podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; profesjonalizacji podsystemów operacyjnych (obronnego i ochronnych); powszechności przygotowań podsystemów wsparcia (społecznych i gospodarczych)”²³. Kluczowym zadaniem jest tutaj ustanowienie podstaw prawnych i organizacyjnych zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, wdrożenie zasad i procedur polityczno-strategicznego kierowania bezpieczeństwem narodowym.

Ważnym założeniem jest nie tylko koordynacja wszystkich działań ale i wykazanie dbałości autorów strategii o kwestie legislacyjne i organizacyjne zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego oraz wdrożenie zasad i procedur polityczno-strategicznego kierowania, które jest nieodzowne w chwili planowania działań jak i podejmowania konkretnych decyzji. Ważnym elementem preparacji jest też powszechność przygotowań podsystemów wsparcia, w których mieszczą się działania niemilitarnych grup dyspozycyjnych.

Przedsięwzięcia te wymagają równocześnie doskonalenia procedur planowania, organizowania, koordynacji i nadzoru w sferze bezpieczeństwa, które mogłyby zapewnić spójność kierowania bezpieczeństwem narodowym z systemem zarządzania rozwojem kraju. Wskazuje to na nierozłączność i zależność rozwoju państwa i jego bezpieczeństwa oraz koniecznej potrzeby kompleksowego i zintegrowanego podejścia. To z kolei generuje potrzebę zapewnienia spójności zarządzania kryzysowego/ dopracowanie wspólnych obszarów i planów zarządzania kryzysowego i operacyjnego wszelkich szczebli i zmian legislacyjnych dostosowanych do działań i określających rolę władz i instytucji państwowych w systemie bezpieczeństwa narodowego.

W tej części strategii wskazuje się na przygotowanie podsystemów ochronnych i dostosowanie ich do strategii operacyjnej a w szczególności do rozwoju organizacyjnego, technicznego, szkoleniowego „służb, straży oraz wszelkich instytucji odpowiedzialnych za ochronę ludności, porządek publiczny i zarządzanie kryzysowe, a także zapewniających swobodę korzystania z praw i wolności obywatelskich”²⁴.

²² *Ibidem*, s. 39.

²³ *Ibidem*, s. 43.

²⁴ *Ibidem*, s. 48.

Natomiast w części dotyczącej możliwości działania i wspierania ze strony niemilitarnych grup dyspozycyjnych autorzy strategii wskazują na znaczenie służb bezpieczeństwa powszechnego (ratownictwo i ochrona ludności), których „warunkiem skutecznego przygotowania państwa do realizacji zadań ratowniczych w celu ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska oraz pomocy humanitarnej (rozumianej jako działania mające na celu zapewnienie warunków niezbędnych do przetrwania, podejmowane w fazie reagowania przez służby i organizacje ratownicze) jest optymalne wykorzystanie istniejących zasobów, w szczególności Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM), Systemu Powiadamiania Ratunkowego oraz potencjału stowarzyszeń (ochotnicze straże pożarne) i innych organizacji pozarządowych (społeczne organizacje ratownicze) oraz zapewnienie sprawnych mechanizmów ich doskonalenia i współdziałania”²⁵.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jest odzwierciedleniem głównych założeń oraz operacyjnych i preparacyjnych treści tzw. „doktryny Komorowskiego”, która przewiduje również w swoich wątkach doskonalenie standardów w obszarze ratowniczym i uwzględnienie domen współpracy poszczególnych podmiotów, w tym niemilitarnych grup dyspozycyjnych. Wymaga to również wzięcia pod uwagę podejścia, które zapewni sprawne jego wprowadzenia a wiążące się z elastycznością nie tylko struktur i podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ale i samego procesu planowania i wdrażania przyjętych rozwiązań.

MIEJSCE NIEMILITARNYCH GRUP DYSPOZYCYJNYCH W OBRONNOŚCI RP

Do pozamilitarnych ogniw systemu obronności państwa wliczane są też te elementy struktury państwa, na które nakładane są obowiązki związane z realizacją zadań obronnych. Zakres tych zadań wyodrębnia ogniwa ochronne, gospodarcze i informacyjne. Obowiązki w zakresie realizacji tych zadań w sferze pozamilitarnej spoczywają na ministrach, kierownikach urzędów centralnych, wojewodach, organach samorządu terytorialnego i przedsiębiorcach. Chociaż regulacje prawne w tym zakresie nie obejmują jeszcze w pełni wojewódzkich i powiatowych organów samorządu terytorialnego, to ważnym było opracowanie planów operacyjnych działania urzędów w czasie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa/kryzysu i wojny. Plany są jedną z zasadniczych podstaw do realizacji pozamilitarnych przygotowań obronnych w państwie.

Plany przewidują realizację przez ogniwa ochronne zadań związanych z zapewnieniem warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochronę ludności i majątku narodowego przed skutkami zbrojnych i poza zbrojnych oddziaływań kryzysowych i wojennych. Z kolei ogniwa gospodarcze odpowiedzialne są za realizację zadań związanych z zapewnieniem materialnych podstaw realizacji zadań obronnych oraz przetrwanie ludności w warunkach wojny

²⁵ *Ibidem*, s. 51.

i kryzysu. Natomiast ogniwa informacyjne realizują zadania związane z ochroną i informacyjnym zabezpieczeniem funkcjonowania systemu obronnego oraz wykorzystaniem mediów w realizacji zadań²⁶.

Rola niemilitarnych grup dyspozycyjnych w systemie obronności kraju jest niezaprzeczalna. Odnosi się nie tylko do tych opisanych w pkt 2 artykułu ale również do wszystkich tych, których znaczenia nie doceniamy. To zarówno harcerstwo, grupy rekonstrukcyjne jak i firmy ochrony osób i mienia oraz wszystkie te, które proponują swoim członkom podstawowe elementy wyszkolenia wojskowego, takie chociażby jak wszelkiego rodzaju związki strzeleckie itp. Osobne rozważania dotyczą motywacji uczestników tych grup w podejmowanej aktywności.

Wracając do jednej z typów tych grup – agencji ochrony osób i mienia należy chociażby wspomnieć, że mają charakter organizacji prywatnej (działalność gospodarcza) niemniej ze względu na potencjał osobowy (zatrudnianie ponad 360 000 osób) mogą odgrywać znaczącą rolę w systemie bezpieczeństwa. Znaczące jest również to, że spora liczba zatrudnionych w tych firmach osób wcześniej pracowała w służbach mundurowych i ma specjalistyczne wykształcenie. Niemniej „obecny stan prawny oraz poziom przygotowania, wyposażenia i zorganizowania firm ochrony osób i mienia nie sprzyjają realizacji przez te firmy wsparcia na rzecz Sił Zbrojnych w sytuacjach kryzysowych a niekiedy wręcz uniemożliwiają takie wsparcie”²⁷. W obecnej sytuacji obecność tych firm w lokalnych społecznościach, może pełnić i w wielu miejscach rzeczywiście pełni funkcję prewencyjną w zakresie zapobiegania przestępczości, zwłaszcza przez ich widoczność, umundurowanie i wyposażenie.

Z kolei J. Marczak i R. Jakubczak omawiając obronę terytorialną postulują w kierunkach odbudowy zdolności obronnych SZ RP pozytywnie „traktować inspiracje tworzenia i wspieranie istniejących organizacji paramilitarnych na czele z harcerstwem, i strzelectwem jako jedno z podstawowych zadań jednostek i instytucji wojskowych”²⁸, dostrzegając w nich potencjał służący do wykorzystania w obronności kraju. Nie bez znaczenia pozostają tu również elementy patriotycznego wychowania jak i edukacja do bezpieczeństwa. Następnie w zadaniach OT, wskazują między innymi na „powszechne szkolenie wojskowe i ratownicze kolejnych roczników młodego pokolenia, [...], przygotowanie i prowadzenie wspólnych cywilno-wojskowych szkoleń i ćwiczeń sprawnościowych, inspirację tworzenia i wspierania istniejących organizacji pozarządowych o charakterze patriotyczno-obronnym, współdziałanie w powszechnym wychowaniu patriotycznym i obywatelskim dzieci i młodzieży, [...], współdziałanie w tworzeniu miejscowych więzi społecznych i obywatelskich oraz współodpowiedzialności za bezpieczeństwo miejscowych społeczności”²⁹.

²⁶ Zob. *Bezpieczeństwo militarne RP*, Wydział Strategiczno-Obronny, Akademia Obrony Narodowej, adamkorc.w.interia.pl/milit.doc [dostęp: 28.11.2014].

²⁷ M. Kryłowicz, *Firmy ochrony osób i mienia zapleczem Sił Zbrojnych RP*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011 s.11.

²⁸ J. Marczak, R. Jakubczak, *Raport Strategiczny: Siły Zbrojne RP w drugiej połowie XXI wieku. Koncepcja strategiczna Obrony Terytorialnej RP*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s.35.

²⁹ *Ibidem*.

Natomiast Obrona Cywilna, którą można również określić mianem grupy dyspozycyjnej o charakterze niemilitarnym doczekała się wielu opracowań zarówno w postaci konkretnych dokumentów i przepisów, które regulują jej funkcjonowanie jak i opracowań naukowych. Niemniej jej sprawne funkcjonowanie zależne jest dalej od podejmowanych decyzji i planów, których celem jest uwzględnienie wszystkich podmiotów realizujących zadania związane z obronnością kraju.

R. Kalinowski, wskazuje, że w środowisku decyzyjnym rozważa się zastąpienie wielu planów jednym planem ochrony ludności, składającym się z czterech części: „1/ planu głównego, 2/ procedur postępowania w rozbiciu na wypadek: a) sytuacji kryzysowych i klęsk żywiołowych, b) zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, 3/informacji dodatkowych, 4/ planów, określonych wymogami innych przepisów”³⁰. Plany obrony reagowania kryzysowego jak i obrony cywilnej, na każdym szczeblu administracyjnym odnoszą się również do niemilitarnych grup dyspozycyjnych, które na wypadek zagrożeń mogą stanowić dobre uzupełnienie posiadanych zasobów rzeczowych i informacyjnych. Ponadto mogą poprzez swoje rzadkie umiejętności czy specjalistyczny sprzęt być niezwykle pomocne w sytuacjach zagrożeń.

Również ważnym elementem niemilitarnych grup dyspozycyjnych mogą być wszelkiego typu grupy korzystające z możliwości przekazu informacji. Ł. Kamieński stwierdza, (zaznaczając, że w dużym uproszczeniu), że „rewolucja informacyjna sprowadza się zatem do połączenia komputerów i telekomunikacji, w wyniku czego powstają zintegrowane sieci systemów. Informacja jest przy tym rozumiana nie tylko jako wiadomość, ale także jako medium”³¹. Następnie powołując się na Davida Ronfeldt’a i Johna Arquilla zaznacza, że informacja ma też wymiar strukturalny podkreślając, że „wszystkie struktury zawierają w sobie informację. Tam gdzie jest struktura [...] jest informacja”³². Zaznacza, też dalej, że informacja daje możliwość zachowania struktury, a z kolei strukturalne podejście do informacji odnosić się może do wartości, celów i sposobów organizacji. Następnie przedstawia piramidę informacyjną, gdzie zaczynając od jej podstawy wymienia: dane, informacje, wiedzę i mądrość wskazując jednocześnie, że dane aby stały się informacją powinny być przetworzone w obecności wiedzy³³. Należałoby dodać, że do wierzchołka zaproponowanej przez tego autora piramidy oprócz mądrości można dołączyć, także doświadczenie i twórcze, innowacyjne myślenie dające w końcowej fazie możliwość kreatywnego wykorzystania informacji. Wykorzystanie infor-

³⁰ R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, monografie nr 125, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2011, s. 184.

³¹ Ł. Kamieński, *Technologia i wojna przyszłości. Wokół nuklearnej i informacyjnej rewolucji w sprawach wojskowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 210.

³² J. Arquilla, D. Ronfeldt, *Looking Ahead: Preparing for Information-Age Conflicts*, red. J. Arquilla, D., RAND Corporation, Santa Monica 1977, s. 444, cyt. za Ł. Kamieński, *op. cit.*, s. 211.

³³ Odwołuje się tutaj do artykułu A. Borden’a, *What is Information Warfare?*, „Air&Space Power Chronicles”, 2 November 1999, <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/cc/borden.html>; Ł. Kamieński, *op. cit.*, s. 211.

macji to proces twórczy a techniczne formy jej przesyłu pozwalają na znaczne jej wykorzystywanie we współczesnej obronności i wojnie, a także w sytuacjach wszelkich zagrożeń i ochrony ludności.

Ponadto Ł. Kamieński stwierdza, że „wpływ rewolucji informacyjnej na sferę wojskową przejawia się w trzech najogólniejszych obszarach: narzędziach wojny (technologii), prowadzeniu wojny (taktyka, operacje, organizacja sił zbrojnych) oraz charakterze wojny (strategia, cele, skala wojny)”³⁴. Rewolucja informatyczna, jest również wykorzystana w budowie obronności kraju i jest znacząca, także w odniesieniu do strategii wykorzystania pozamilitarnych grup dyspozycyjnych.

PODSUMOWANIE – W STRONĘ BEZPIECZEŃSTWA ELASTYCZNEGO

Wydarzenia ostatniego roku za wschodnią granicą kraju zweryfikowało polskie podejście do spraw bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego. Publiczna debata nad bezpieczeństwem kraju i przyjęta nowa strategia w tym obszarze nazwana „doktryną Komorowskiego”, wydaje się być odpowiednim kierunkiem działania. Obejmuje zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne i wskazuje na wagę „wysiłku organizacyjnego państw, wspólnot i systemów w większym stopniu ukierunkowany na zapewnienie bezpieczeństwa miękkiego i pośredniego, aniżeli twardego i bezpośredniego. „Doktryna Komorowskiego” próbuje zatem niejako kompensować negatywne skutki tego przesunięcia, odczuwane w szczególności przez państwo graniczne systemów bezpieczeństwa zbiorowego, jakim jest Polska”³⁵. Z analiz poszczególnych dokumentów strategii wynika, że ich treść ewoluuje powoli, brakuje w nich elastyczności i szybkości reakcji na dostosowanie zadań do aktualnych wymogów. Niemniej należy pamiętać, że jest to dokument o dość dużym stopniu ogólności a dopiero szczegółowe rozwiązania i sposób ich elastycznego wprowadzania może okazać się bardziej skuteczny.

W strategii bezpieczeństwa wyeksponowano w stopniu znaczącym działania o charakterze niemilitarnym ale mające ważne miejsce w systemie bezpieczeństwa państwa. Zdajemy sobie sprawę, że niemilitarne grupy dyspozycyjne mogą pełnić jedynie funkcje pomocnicze, niemniej ich udział w obronności kraju jest równie znaczący. Daje przede wszystkim możliwość wykorzystania zasobów nie tylko ludzkich i technicznych ale i zasobów informacyjnych, które w połączeniu z wiedzą, mądrością specjalistów w określonych dziedzinach mogą okazać się znacząco pomocne w wykorzystaniu ich zarówno przy budowaniu strategii jak i w sytuacjach faktycznych działań.

W treści artykułu stwierdziliśmy, że trudno na chwilę obecną dokonać zamkniętego podziału grup dyspozycyjnych chociażby ze względu na wielość

³⁴ Kamieński, *op. cit.*, s. 214.

³⁵ M. Fryc, „Doktryna Komorowskiego” – próba scharakteryzowania. *Idea, zakres, priorytety, realizacja*, „Bezpieczeństwo Narodowe. Kwartalnik wydawany przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego II” 2014, nr 30, s. 71, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5731,Kwartalnik-quotBezpieczenstwo-Narodowe-nr-30quot-25-lat-polskiej-strategii-bezpi.html>.

i zmienność zagrożeń, stąd istnieje obecnie jak i w przyszłości potrzeba stałego uzupełniania ich katalogu, biorąc pod uwagę zarówno ich cele, funkcje i zadania jak ich legislacyjne uwarunkowania.

Stąd pojawia się potrzeba potraktowania samego bezpieczeństwa z perspektywy jego elastyczności. Zmieniające się zagrożenia we współczesnym świecie wymagają elastycznego podejścia do budowy bezpieczeństwa. Stąd nasza propozycja bezpieczeństwa elastycznego. Termin ten stosowany głównie w opisie bezpieczeństwa pracy w rozumieniu jego zatrudnienia ale wydaje się być jak najbardziej odpowiedni w opisie jego organizowania. Wielość niebezpieczeństw budzi potrzebę wielości i elastyczności ich zapobiegania oraz proponowania i wprowadzania rozwiązań na wielu poziomach. Takie sieciowe podejście do bezpieczeństwa elastycznego pozwala na jego sprawność w działaniu rzeczywistym nie tylko na etapie planistycznym.

Proponowana nazwa *flexible security* a zwłaszcza myśl/idea w tym terminie zawarta w odniesieniu do cywilnych grup dyspozycyjnych a zwłaszcza wolontariackich cywilnych grupach dyspozycyjnych, pozwoli na sprawniejszą realizację zadań związanych

z realizacją Strategii Bezpieczeństwa RP, sprzyjanie rozwojowi nowych technologii ratowniczych w akcjach ratowniczych, rozwój sprawności opisu segmentacji zagrożeń. Natomiast powody stosowania bezpieczeństwa elastycznego oparte go na silnym współdziałaniu i współpracy: to głównie potrzeba osiągnięcia założonych celów związanych z bezpieczeństwem, większej ilości lepszych rozwiązań z zakresu zapobiegania zagrożeniom, potrzeba elastyczności we współpracy organizacji i w relacjach międzyludzkich, potrzeba wsparcia i pomocniczości dla organizacji i osób funkcjonujących w wolontariackich grupach dyspozycyjnych. Tematowi temu poświęcimy jednak osobny artykuł.

ZYTA MARIA DYMIŃSKA

KŁĘSKA NATURALNA I CYWILIZACYJNA – ICH ISTOTA ORAZ WYKORZYSTANIE SŁUŻB PAŃSTWOWYCH W AKCJACH RATOWNICZYCH

Natural and man-made disasters –main characteristics and the use of state services in rescue operations

Abstract

This article presents the participation of the rescue services and uniformed services which provide assistance to all those who have suffered loss as a result of natural disasters or extraordinary threats to the environment, and take an active part in rescue operations. The basic principle of dealing with natural disasters and extraordinary environmental hazards is to develop an appropriate system of state services which participate in rescue operations to a smaller or greater extent. It is essential to create a balance between rescue services, as such arrangement is essential to perform immediate but at the same time safe and, most of all, effective, rescue operations and activities in the field of repairing damages caused by disasters.

Key words: natural and man-made disasters, state services, rescue operations

Jedną z funkcji charakteryzujących współczesne państwa jest zapewnianie swoim obywatelom ochrony przed pojawiającymi się zagrożeniami ze strony klęsk żywiołowych oraz innych zjawisk naturalnych. Niezbędnym elementem jest stosowanie działań zapobiegawczych oraz używanie odpowiednich środków oraz służb zarówno ratowniczych jak i mundurowych do prowadzenia akcji jak i likwidacji skutków powstałych po wcześniej wymienionych zagrożeniach zwłaszcza, że ostatnie czasy wyraźnie pokazują, iż skutki klęsk są porównywalne z konsekwencjami prowadzonych wojen.

Gwałtownie postępujący rozwój społeczny, technologiczny czy cywilizacyjny i sposób w jaki uzależnione są społeczeństwa chociażby od żywności, wody czy energii elektrycznej zdecydowanie zwiększają stopień zagrożenia występowania sytuacji kryzysowych czy klęsk naturalnych i cywilizacyjnych (do zagrożeń naturalnych zalicza się m.in.: powódzie, huragany, susze, epidemie chorób, natomiast do zagrożeń cywilizacyjnych: pożary, niebezpieczeństwo ekologiczne, działania

terrorystyczne, zagrożenie bezpieczeństwa publicznego)¹ oraz potęgują ich znaczenie dla normalnego, codziennego egzystowania człowieka.

Z faktu, iż występuje duża możliwość wystąpienia różnorodnych zagrożeń zarówno ze strony cywilizacji jak i działania sił przyrody niezbędne jest udoskonalanie powołanych służb, które odgrywają decydującą rolę w akcjach ratowniczych po wystąpieniu zagrożenia oraz podczas usuwania skutków już tych, które miały miejsce.

Należy jednak pamiętać, iż musi istnieć jeden wspólnie funkcjonujący system dotyczący działalności służb, który będzie poprawnie działał zarówno w momentach codzienności jak i w sytuacjach kryzysowych.

Kłęska żywiołowa określana jest w ustawie z dnia 18 kwietnia 2000 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 333) w art. 3.1. jako „katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem”.

Kłęska naturalna natomiast w tej samej ustawie określana jest jako „zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu”.

Kłęski żywiołowe i ekologiczne mieszczą się więc w obrębie zagrożeń kryzysowych. Istnieje wiele różnorodnych systemów podziałów w ramach praktycznie nieograniczonego zbioru zagrożeń.

Podstawowy dychotomiczny podział zagrożeń dzieli je w pierwszej kolejności na zagrożenia naturalne (przedmiotowe, przyrodnicze) i nienaturalne (podmiotowe, cywilizacyjne)². Kłęski żywiołowe mieściłyby się głównie w pierwszej wyróżnionej tu grupie (choć mogą być także spowodowane np. pożarami wywołanymi z winy, niewiedzy lub lekkomyślności człowieka, co lokuje je w grupie zagrożeń technicznych, cywilizacyjnych) Warto więc przyjrzeć się bliżej dalszym podziałom w jej obrębie; wyróżnia się tu zatem szereg zagrożeń, które mogą stać się bezpośrednio przyczyną omawianych tu klęsk:

- zagrożenia kosmiczne (np. promieniowanie kosmiczne, promieniowanie słoneczne, kolizje kosmiczne, obce formy życia i cywilizacji);
- zagrożenia klimatyczne (np. powodzie, lawiny, susze, upały, oblodzenia, zaspasy śnieżne, huragany, tornada, burze i wyładowania atmosferyczne, potęgowanie efektu cieplarnianego);
- zagrożenia tektoniczne (np. trzęsienia ziemi, erupcje wulkanów, fale tsunami, zakłócenia magnetyzmu ziemskiego);

¹ E. Kołodziński, *Zagrożenia bezpieczeństwa i organizacja przeciwdziałania ich skutkom*, 2010, www.infocorp.com.pl.

² K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, BEL Studio, Warszawa 2007, s. 83.

- zagrożenia biologiczne (np. choroby zakaźne, epidemie, pandemie, choroby klimatyczne, skażenia wody i żywności)³.

Mimo że klęska żywiołowa jest zwykle zdarzeniem wywołanym siłami natury, człowiek może w pośredni sposób przyczynić się do jej powstania.

Jednocześnie należy pamiętać, iż człowiek wraz z upływem czasu potrafi stworzyć czy udoskonalić metody, które będą stanowiły zabezpieczenie przed okolicznościami tego typu.

Niezbędne jest sprecyzowanie czym jest zarządzanie kryzysowe: to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej⁴.

Zgodnie z zapisami Strategii Bezpieczeństwa Narodowego jednym z celów strategicznych jest zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego poprzez doskonalenie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz systemu monitorowania, powiadamiania, ostrzegania o zagrożeniach i likwidowania skutków klęsk żywiołowych oraz katastrof, a także wdrożenie rozwiązań prawnych i organizacyjnych w zakresie systemu ochrony ludności oraz obrony cywilnej⁵.

Wyrazem tego jest budowa systemu zarządzania kryzysowego, która wymaga współpracy administracji publicznej wszystkich szczebli oraz podmiotów spoza tego obszaru. Funkcjonowanie systemu musi mieć silne podstawy prawne. Jedną z nich jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym, która stanowi zasadniczy krok w kierunku wprowadzenia w kraju systemowych rozwiązań w obszarze zarządzania kryzysowego.

Warunkiem skutecznego przygotowania państwa do realizacji zadań ratowniczych w celu ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska oraz pomocy humanitarnej (rozumianej jako działania mające na celu zapewnienie warunków niezbędnych do przetrwania, podejmowane w fazie reagowania przez służby i organizacje ratownicze) jest optymalne wykorzystanie istniejących zasobów, w szczególności Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM), Systemu Powiadamiania Ratunkowego oraz potencjału stowarzyszeń (ochotnicze straże pożarne) i innych organizacji pozarządowych (społeczne organizacje ratownicze) oraz zapewnienie sprawnych mechanizmów ich doskonalenia i współdziałania. Ważnym zadaniem jest doskonalenie standardów w danym obszarze ratowniczym, z uwzględnieniem obszarów współpracy pomiędzy poszczególnymi służbami i podmiotami ratowniczymi oraz szczególnych wymagań organizacji systemu PRM, którego jednostki udzielają świadczeń osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Powiązany z problematyką ochrony ludności obszar obrony cywilnej wymaga kompleksowej transformacji i dostosowania.

³ *Ibidem*, s. 84–90.

⁴ Art. 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

⁵ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, punkt 12.

wania do obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym zobowiązań międzynarodowych. Niezwykle istotna jest kontynuacja budowy Systemu Powiadamiania Ratunkowego oraz systemów służb bezpośrednio wykonujących zadania ratownicze. Poprawa współdziałania wyżej wymienionych podmiotów wymaga również zapewnienia im zintegrowanego systemu łączności radiowej⁶.

Sam proces zarządzania kryzysowego zawiera się w czterech przenikających się elementach działania i określa się je jako:

- zapobieganie (m.in. analiza zagrożeń, powszechna edukacja w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom, planowanie budżetowe);
- przygotowanie (np. opracowanie planów reagowania, tworzenie baz danych, tworzenie i doskonalenie służb ratowniczych i ich rezerw, tworzenie specjalnych procedur, kształtowanie opinii społecznej, edukacji i szkolenia społeczeństwa);
- reagowanie (m.in. uruchomienie elementów systemu ostrzegania i alarmowania, organizacja tymczasowych warunków do przetrwania, organizacja samopomocy społecznej, neutralizacja ognisk zagrożeń, uruchomienie sił ratowniczych, uruchomienie zaplanowanych procedur);
- odbudowa (np. szacowanie powstałych szkód, pomoc społeczeństwu, uzupełnianie zapasów, odbudowa sprawności infrastruktury, zwiększenie sprawności administracji, rozliczenie kosztów, opracowanie wniosków z działań, opracowanie dokumentacji).

Szeroko definiowana jest również sytuacja kryzysowa, lecz na potrzeby niniejszej publikacji najwłaściwszym jej określeniem będzie: sytuacja kryzysowa to okoliczność obejmująca znaczny obszar, która zagraża życiu lub zdrowiu znacznej ilości osób oraz ich mieniu w dużym rozmiarze. Dodatkowo:

- skutki zagrażają środowisku w szeroko zakrojonym obszarze;
- w akcje ratowniczą zaangażowano dużą ilość służb ratowniczo-porządkowych;
- organy państwowe kierują się z apelem, odezwą do społeczeństwa w kontekście pomocy odnośnie zaistniałej sytuacji klęski;
- zainteresowanie ze strony mediów występuje w dużej skali⁷.

Jak pokazują badania prowadzone przez naukowców dotyczące klęsk żywiołowych dotychczasowe wydarzenia są jedynie wstępem do tego co nadejdzie na świat z biegiem czasu.

Przyczyną jest zmiana klimatu, która wpływa na pojawianie się niespotykanych zjawisk pogodowych do których zaliczyć można tornada, tajfuny w miejscach, w których nie były spotykane do tej pory i nie przewidywano, że kiedykolwiek mogą się tam pojawić (jak w przypadku Polski i występowania tornad).

Dotychczas spotykane kataklizmy określane jako najgroźniejsze będą występowały co 20 lat – wydaje się dość rzadko natomiast wskazuje to na występowanie tego typu zjawisk pięć razy częściej niż dotychczas⁸.

⁶ *Ibidem*, punkt 134.

⁷ D. Kozłowski, W. Nosek, *Sytuacje kryzysowe*, Wydział Dowodzenia, Szkoła Policji, Wydawnictwo Szkoły Policji w Pile, Piła, marzec 2008, s. 9.

⁸ P. Bogdanowicz, *Tornado w Polsce występują coraz częściej*, http://www.wiadomosci24.pl/artukul/tornado_w_polsce_wystepuja_coraz_czesciej_34539.html.

Stan określany mianem kłęski żywiolowej wprowadzany jest na obszarze dotkniętym kłęską oraz na terenie gdzie mogą występować jej skutki. Stan kłęski wprowadzany jest na czas określony – ma on być wystarczający na zlikwidowanie wszystkich efektów kłęski – lecz nie może przekraczać czasu 30 dni.

Zasady dotyczące wprowadzania oraz znoszenia stanu kłęski żywiolowej określa Ustawa o stanie kłęski żywiolowej z dnia 18 kwietnia 2002 roku (Dz.U. z 2014 r. poz. 333).

Rada Ministrów może wprowadzić stan kłęski żywiolowej z własnego zamierzenia lub na wniosek właściwego wojewody.

„W rozporządzeniu określa się przyczyny, datę wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu kłęski żywiolowej, a także, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto podaje do publicznej wiadomości, w drodze obwieszczenia właściwego wojewody przez rozplakatowanie w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze”⁹.

Przepis ten określa podporządkowanie administracji jednoosobowemu zwierzchnictwu – na poziomie całego kraju, jak i na poziomie jednostek samorządu terytorialnego – w czasie prowadzonej akcji ratowniczej na danym terenie.

„Wprowadzenie stanu kłęski żywiolowej następuje w drodze rozporządzenia, które ogłasza się w dzienniku ustaw, a ponadto podaje do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia właściwego wojewody, rozplakatowanego w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze”¹⁰.

Jednocześnie ustawa o stanie kłęski żywiolowej określa zakres ograniczeń wolności i praw obywatela:

- wolność osobistą;
- nienaruszalność mieszkania;
- wolność poruszania się na terytorium RP;
- prawo do strajku;
- prawo własności;
- wolność działalności gospodarczej;
- wolność pracy;
- prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy;
- prawo do wypoczynku¹¹.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 21 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, obowiązek rozpoczęcia czynności i działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na danym organie właściwym, który jako pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu określonego zagrożenia.

⁹ Ustawa o stanie kłęski żywiolowej z dnia 18 kwietnia 2002 roku, Dz.U. z 2014 r. poz. 333.

¹⁰ K. Lewandowski, *Udział SZRP w reżimach stanów nadzwyczajnych*, „Przegląd Żandarmerii”, czerwiec 2009.

¹¹ D. Kozłowski, W. Nosek, *op. cit.*, s. 28.

Jednocześnie organ ten bezzwłocznie informuje odpowiednio wyższy i niższy szczebel reagowania, jednocześnie tworząc ocenę sytuacji oraz ukazując dotychczas podjęte na miejscu zdarzenia działania odpowiedniemu organowi.

Wśród zadań dotyczących odpowiedniego administrowania sytuacjami kryzysowymi wymienić można m.in.:

- monitorowanie sytuacji w celu zapobiegania pojawieniu się sytuacji kryzysowych wraz z usunięciem ewentualnych czynników kryzysogennych;
- działania na rzecz minimalizacji efektów sytuacji oraz jak najszybsze powrócenie do warunków mających miejsce przed pojawieniem się sytuacji kryzysowej;
- likwidowanie skutków sytuacji kryzysowej na polu politycznym, ekonomicznym oraz społecznym¹².

Minimalizacja efektów sytuacji kryzysowych lub klęsk żywiołowych powinna następować w kilku niezbędnych procesach:

- wszystkie służby biorące udział w działaniach ratowniczych powinny postępować według ujednoczonych zasad;
- wszystkie służby powinny współpracować bez względu na szczebel ich działalności;
- prowadzenie odpowiedniej dokumentacji dotyczącej przeprowadzonych działań;
- prowadzenie ćwiczeń i symulacji klęsk żywiołowych oraz innych sytuacji kryzysowych, by dokładniej przygotować się do takich sytuacji występujących w rzeczywistości¹³.

W kontekście omawianego tematu pracy poruszona zostanie kwestia udziału służb ratowniczych i mundurowych, które udzielają pomocy wszystkim osobom, które odniosły szkody w katastrofach naturalnych czy klęskach żywiołowych, biorą czynny udział we wszystkich działaniach ratowniczych oraz wykonują inne polecenia wydane bezpośrednio na miejscu zdarzenia przez osoby kierujące daną akcją. Koordynacja działań służb mundurowych, delegowanie do działań ratowniczych oraz czynności porządkowo – ochronnych dotyczących następstw klęsk żywiołowych należy do ustawowych kompetencji ministra spraw wewnętrznych i administracji.

Osoba kierująca akcją jest uzależniona od obszaru jaki został zajęty przez klęskę żywiołową. Podział dotyczący tych osób to według wielkości obszaru:

- wójt;
- starosta;
- wojewoda;
- Prezes Rady Ministrów.

W przypadku kiedy obszar ten obejmuje jedną gminę kieruje nią wójt (burmistrz). Starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład całego powiatu.

¹² Z. Grzywna, *Alokacja potencjału gospodarczego oraz wykorzystanie sił zbrojnych dla prognozowanych sytuacji kryzysowych województwa*, Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych, Olsztyn 2008, s. 23.

¹³ *Ibidem*.

Na miejscu katastrofy zwierzchnikiem całej akcji ratowniczej jest właściwy komendant straży pożarnej, dowódca pododdziału straży pożarnej lub w zależności od rodzaju i rozmiaru akcji inna fachowa osoba wyznaczona przez koordynatora akcji do podejmowania niezbędnych decyzji.

W przypadku zwiększania obszaru do województwa starosta podlega wojewodzie. Wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych, obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra. Sytuacjami nadzwyczajnymi, o których mowa w ust. 1, są również sytuacje kryzysowe w rozumieniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1166)¹⁴.

Uwarunkowania prawne jednak nie określają jednoznacznie zasad powyższego podporządkowania i nie dają one możliwości wojewodzie do wydawania poleceń osobie starosty.

Tłumaczy się to faktem, iż jest to typowy przykład dotyczący administracji zdecentralizowanej, w której zasady nadzoru są pozbawione elementów hierarchicznego podporządkowania. Jednakże wojewoda może zawiesić wynikające z ustawy uprawnienia starosty w trybie nadzoru, gdy stwierdzi jego niezdolność do prowadzenia akcji ratowniczej lub stwierdzi brak skuteczności jego działań. W jego gestii leży również wyznaczenie nowego pełnomocnika.

Regulacje prawne również w tej sytuacji nie ustalają kto może zostać powołany na nowego przedstawiciela zatem całkowity wybór należy tylko i wyłącznie do wojewody.

Osobie kierującej akcją podlegają:

- jednostki organizacyjne;
- odpowiednie dla obszaru inspekcje;
- służby i straże (policji, straży pożarnej);
- lekarz weterynarii;
- inspektor sanitarny.

Strukturę zarządzania kryzysowego na poszczególnych poziomach administracji publicznej (od najwyższego) można przedstawić w sposób następujący:

1. Poziom Krajowy

- Rada Ministrów z Prezesem Rady Ministrów na czele;
- Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego – organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego;
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa podległe Prezesowi Rady Ministrów – zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Zespołu i Ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

¹⁴ Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 525.

2. Poziom Wojewódzki

- wojewoda;
- Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego – organ pomocniczy wojewody powoływany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy;
- Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, którego obsługę zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich.

3. Poziom Powiatowy

- starosta;
- Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego – organ pomocniczy powołany przez Starostę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy;
- Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego.

W miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu, na podstawie porozumienia zawartego między tymi jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne Centrum Zarządzania Kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego.

4. Poziom Gminny

- wójt, burmistrz lub prezydent miasta;
- Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego – organ pomocniczy powołany przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy;
- Gminne (Miejskie) Centrum Zarządzania Kryzysowego – utworzone przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta tylko w przypadku gdy uzna on to za konieczne¹⁵.

Powyższe zespoły prowadzą takie działania jak:

- monitorowanie występujących klęsk żywiołowych;
- prognozowanie rozwoju klęsk;
- realizowanie procedur;
- opracowywanie planów reagowania kryzysowego;
- realizowanie polityki informacyjnej;
- przygotowywanie warunków koordynacji pomocy humanitarnej.

Realizowanie wszystkich działań skierowanych na ochronę życia i mienia ludności przymusza do przestrzegania następujących założeń:

1. Prymat układu terytorialnego – podstawą sprawnego sposobu i jego działania jest poziomy system organów, który rozumiany jest jako trójstopniowy podział obszaru kraju:

¹⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.; Zarządzenie Nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, M.P. z 2008 r. Nr 61, poz. 538; Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz.U. z 2008 r. Nr 128, poz. 821; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania.

- gmina;
 - powiat;
 - województwo, w którym podział na obowiązujące ministerstwa stanowi jedynie element pomocniczy.
2. Adekwatność charakteru oraz rozmiaru zagrożenia – wszelkie realizowane działania powinny być wykonywane przez najniższy stopień kompetencji dla konkretnej sytuacji, co automatycznie przekłada się na proporcjonalność działań wobec specyfiki i rozmiaru zagrożeń.
 3. Powszechność systemu ochrony ludności – objęcie nim wszystkich obywateli, całego społeczeństwa z jednoczesnym nałożeniem określonych zadań i zakresów obowiązków, uzależnionych od danej sytuacji w jakiej funkcjonuje aktualnie tenże system
 4. Jednoosobowe kierownictwo i odpowiedzialność – brak istnienia osób kolegiałnych decydujących w wymaganych sytuacjach na rzecz stworzenia zespołów ekspertów stanowiących formę wsparcia i pomocy.
 5. Kierowanie i ponoszenie odpowiedzialności – wobec jednoosobowych organów sprawujących władzę tzw. administracji ogólnej. Dany podmiot ponosi pełną odpowiedzialność za sprawowanie swojej władzy oraz utrzymanie stanu bezpieczeństwa, a także zobowiązany jest do przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej, podmioty gospodarcze oraz obywateli¹⁶.

Jedną ze służb mundurowych o charakterze ratowniczym jest Państwowa Straż Pożarna zajmująca się ochroną życia oraz mienia społeczeństwa, zarówno w przypadku katastrof naturalnych jak i cywilizacyjnych. Straż Pożarna współdziała z takimi jednostkami ochrony przeciwpożarowej jak:

- Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa;
- zakładowe straże pożarne;
- zakładowe służby ratownicze;
- gminne zawodowe straże pożarne;
- powiatowe (miejskie) zawodowe straże pożarne;
- terenowe służby ratownicze;
- ochotnicze straże pożarne;
- inne jednostki ratownicze¹⁷.

Wszystkie wymienione jednostki wyposażone są w specjalistyczny sprzęt ratowniczy działający w sposób: gaśniczy, techniczny, chemiczny oraz ekologiczny.

Współpracują również z jednostkami Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz centrami powiadamiania ratunkowego w aspekcie powiadomień ratunkowych ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2013 r. poz. 757). Ustawa ta mówi, iż w momencie wystąpienia katastrof naturalnych i awarii technicznych w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 333) lekarz informuje niezwłocznie wojewodę o potrzebie postawienia w stan podwyższonej gotowości

¹⁶ *Obrona cywilna*, <http://www.agh.edu.pl/files/common/dokumenty/obrona-cywilna/wstep.pdf>, s. 2.

¹⁷ J. Zarzycki, *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy i państwowa straż pożarna*, WIML, Warszawa 2008, s. 304.

wszystkich lub wybranych zakładów opieki zdrowotnej, działających na obszarze określonego województwa.

Dodatkowo w przypadkach o których mowa w ust.1 osoba wojewody może narzucić na zakłady opieki zdrowotnej określonej w ust. 1 obowiązek pozostawania w stanie podwyższonej gotowości w celu przyjęcia osób znajdujących się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Decyzja taka posiada charakter natychmiastowej wykonalności.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jest główną służbą wobec klęsk żywiołowych. Zadania realizowane przez jego podmioty powinny odznaczać się wyjątkową sprawnością oraz jakością wykonania. W chwili obecnej jakość działań jednostek ratowniczych oceniana jest w oparciu o normę PN-EN ISO 9001:2001. Jednostki w całej Europie poddają się takiej analizie ze względu na chęć:

- obniżenia kosztów;
- zwiększenia efektywności działań.

Oprócz podstawowych jednostek przeciwpożarowych na zasadzie umów cywilnoprawnych w akcjach ratowniczych dotyczących katastrof naturalnych i cywilizacyjnych biorą udział również m.in.:

- Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (stacje ratownicze umieszczone wzdłuż wybrzeża);
- Stacje Ratownictwa Górniczego;
- Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska;
- Polska Misja Medyczna;
- Harcerska Szkoła Ratownictwa¹⁸.

Zasadnicze zadania należące do wyżej wymienionych organizacji to:

- zaspokajanie potrzeb okazywanych ze strony społeczeństwa;
- zaspokajanie potrzeb zgłaszanych indywidualnie ze strony jednostek;
- rozpowszechnianie prawa do zrzeszania się wśród obywateli;
- zachęcanie obywateli do działania na rzecz wspólnego dobra oraz okazywanie najlepszych sposobów, metod realizacji takiego zamierzenia;
- realizowanie zadań opiekuńczych wobec wszystkich, którzy aktualnie zgłaszają potrzebę w danej kategorii;
- zadania tzw. samopomocowe realizowane na rzecz członków własnej organizacji.

Dziedziny w jakich podejmuje działalność Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy i Państwowa Straż Pożarna to wcześniej wspomniana ochrona zdrowia oraz życia społeczeństwa oraz mienia, a także środowiska.

Dodatkowo również:

- ratownictwo techniczne;
- ratownictwo chemiczne;
- ratownictwo ekologiczne;
- ratownictwo medyczne.

Zatem dziedzinami jakie podejmują KSRG i PSP w swoich czynnościach ratowniczych to:

¹⁸ *Ibidem*, s. 306.

- organizacja działań gaśniczych;
- ratownictwo techniczne obejmujące zespół działań planistyczno-organizacyjnych;
- ratownictwo chemiczne;
- stosowanie technicznych zabezpieczeń niezbędnych do ratowania środowiska;
- ratowanie życia;
- ewakuacja ludzi i mienia z zagrożonego terenu;
- prace wyburzeniowe i rozbiórkowe;
- wstrzymywanie ruchu w okolicach miejsca zdarzenia;
- przejęcie pojazdów, środków technicznych czy nieruchomości;
- przygotowywanie oznakowania oraz zabezpieczenia terenu, gdzie prowadzone są działania ratownicze;
- pomoc w zabezpieczeniu obwoławarów;
- odwadnianie obiektów;
- dostarczanie żywności i wody pitnej.

Nie sposób nie wspomnieć również o Lotniczym Pogotowiu Ratunkowym, które 31 lipca 2008 r. podpisało porozumienie z PSP o zasadach współdziałania i obejmuje ono ścisłą współpracę w kontekście klęsk żywiołowych dotyczącą wykonywania czynności w przedstawionym poniżej zakresie:

- przygotowywania planów ratowniczych;
- określania zbioru procedur;
- współdziałania podczas akcji ratowniczych;
- wspólnych ćwiczeń;
- wymiany materiałów dydaktycznych;
- doskonalenia procedur;
- wspólnego wykorzystania posiadanej sieci łączności radiowej oraz telefonicznej;
- wymiany doświadczeń w zakresie ratownictwa¹⁹.

Służbą mundurową biorącą udział w działaniach dotyczących sytuacji kryzysowych jest również policja oraz pododdziały Sił Zbrojnych.

Do ich głównych zadań realizowanych na miejscu działań ratowniczych zalicza się zabezpieczanie dróg dojazdowych do miejsca zdarzenia oraz umożliwienie dojazdu wszystkim służbom działającym na rzecz ograniczenia skutków lub przywrócenia sytuacji sprzed zdarzenia.

Dodatkowo policja zajmuje się zapewnieniem bezpieczeństwa na miejscu gdzie ewakuowano ludzi oraz zabezpieczenie mienia jakie po sobie zostawili.

Policja jako formacja powołana do ochrony bezpieczeństwa obywateli musi efektywnie działać na rzecz powierzonych jej zadań, gdyż to jest główny element kształtowania oceny policji w oczach całego społeczeństwa.

Działania policyjne można podzielić na trzy formy:

- interwencje;
- akcje;
- operacje.

¹⁹ *Ibidem*, s. 307.

Interwencja polega na zastosowaniu aktualnie znajdujących się w służbie sił i środków w celu usunięcia pojawiającego się zagrożenia.

Akcja policyjna dotyczy chwili kiedy do skutecznej interwencji nie wystarczą dostępne środki oraz służby. Działanie to określane jest jako krótkotrwałe i dotyczące likwidacji stanu zagrożenia na tle lokalnym.

Ostatnia forma – operacja policyjna – najczęściej wykorzystywana w trakcie klęsk naturalnych lub żywiołowych polega na działaniach organizacyjnych, taktycznych oraz materiałowo-technicznych służących zapobieżeniu lub likwidacji stanu zagrażającemu społeczeństwu (ich życiu lub mieniu) oraz ogólnemu bezpieczeństwu.

Ta forma stosowana jest w przypadku kiedy czas działań się zdecydowanie przedłuża lub wymaga interwencji więcej niż jednej komendy policji.

Policja wśród swoich zadań ma również:

- udostępnienie policyjnego transportu
- wykorzystywanie i udostępnianie posiadanych środków łączności np. w celu przekazywania niezbędnych komunikatów;
- organizację całego ruchu drogowego;
- zapewnienie ochrony porządku w miejscach pracy punktów medycznych;
- zapobieganie objawom paniki;
- realizację innych zleceń powierzonych przez osoby kierujące akcją.

Ustawa o policji mówi, że w razie klęski żywiołowej lub nadzwyczajnego zagrożenia środowiska, gdy siły Policji okażą się niewystarczające, do jej pomocy mogą zostać użyty żołnierze Żandarmerii Wojskowej (art. 18a). Decyzję taką może wydać Prezes Rady Ministrów.

Gdy mowa o klęskach żywiołowych charakteryzujących się większym rozmiarem i zakresem niebezpieczeństwa niezbędny staje się udział wojska.

Podstawową misją Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju jest utrzymanie sił i zdolności potrzebnych do realizacji zadań w zakresie ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa kraju, jak również udzielanie władzom cywilnym niezbędnej pomocy, głównie w przypadku zagrożeń niemilitarnych, jak klęski żywiołowe, czy katastrofy. Z ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP wynika, że Siły Zbrojne RP mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska i likwidacji ich skutków oraz w akcjach poszukiwania i ratowania życia (art. 3 ust. 1a).

Minister Obrony Narodowej decyduje czy oddaje do dyspozycji wojewody oddziały Sił Zbrojnych.

Działanie takie ma miejsce kiedy zastosowanie innych dostępnych środków oraz sił jest niewystarczające wobec danej klęski żywiołowej.

Pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP, wykonując zadania i polecenia określone przez osobę wojewody, pozostają jednak wciąż pod dowództwem swoich przełożonych.

Należy również wspomnieć, iż ustawa o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1229 z późn. zm.) wlicza do jednostek ochrony przeciwpożarowej – jednostki wojskowej ochrony przeciwpożarowej, które współdziałają z terenowymi strażami pożarnymi w zakresie udziału w zwalczaniu pożarów oraz

działań związanych z usuwaniem skutków zdarzeń o charakterze klęsk żywiołowych lub katastrof.

Podsumowując działania wojska w akcjach ratowniczych jako podstawowe i najważniejsze czynności należy wymienić:

- zapewnienie pomocy w organizowaniu i prowadzeniu ewakuacji ludzi z terenów zagrożonych oraz terenów gdzie wystąpiła już klęska;
- zapewnienie pomocy w dostarczaniu najważniejszych środków, wody pitnej, żywności, środków medycznych;
- udostępnienie sprzętu wojskowego do prowadzonych działań ratowniczych przez inne jednostki (np. wojskowy sprzęt przeprawowo – mostowy poza typowo militarnym;
- zastosowaniem może być wykorzystywany w czasie pokoju w sytuacjach kryzysowych do budowy mostów doraźnych w czasie awarii i katastrof obiektów drogowych lub innych stanach wyższej konieczności).

W przypadku awarii lub remontu mostu stałego ruch kieruje się na drogi objazdowe, najczęściej o dużo gorszych nawierzchniach wydłużając trasę zasadniczą.

Ponadto, przy dużym natężeniu ruchu w miastach, wytyczanie dodatkowych dróg objazdowych jest bardzo kłopotliwe. Dlatego też w takich sytuacjach celowa jest odbudowa doraźna w starej osi lub budowa mostów objazdowych z wykorzystaniem wojskowych konstrukcji składanych, które wchodzi w skład sprzętu przeprawowo mostowego państw NATO²⁰.

- pomoc w usuwaniu skutków klęsk;
- zapewnienie pomocy w załadunku i rozładunku transportów pochodzących z pomocy humanitarnej dla osób poszkodowanych²¹.

Kolejną służbą mundurową jest Straż Graniczna, która według ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej w art.147s pkt 2: „realizuje działania w formie udzielania wsparcia w związku ze zgromadzeniami, imprezami masowymi lub podobnymi wydarzeniami, klęskami żywiołowymi oraz poważnymi wypadkami, w celu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania przestępczości”, o których mowa w art 18 decyzji Rady 2008/615/WSiSW.

Dodatkowo funkcjonariusze Straży Granicznej podlegają delegowaniu do prowadzenia działań również na terenach innego państwa członkowskiego UE służących ochronie bezpieczeństwa publicznego oraz wsparcia w klęskach żywiołowych²².

Do najważniejszych czynności podejmowanych w aspekcie klęsk przez Straż Graniczną należy zaliczyć:

²⁰ J. Szelka, *Możliwości wykorzystania sprzętu przeprawomostowego do budowy doraźnej obiektów drogowych w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne. Zagrożenia i reagowanie kryzysowe*, red. M. Żuber, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki, Wrocław 2006, s. 59.

²¹ Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Powódź w obliczu zagrożenia*, Wydział Analiz i Prognoz, Biura Monitorowania i Analizy Zagrożeń RCB, listopad 2010.

²² www.strazgraniczna.pl.

- udzielanie pomocy przedlekarskiej;
- udział w pracach zabezpieczających;
- udział w ochronie mienia;
- informowanie ludzi o miejscach zbiórek do ewakuacji;
- udzielanie pomocy w wyznaczaniu miejsc zbiórek;
- udział w pomocy w ewakuacji osób poszkodowanych;
- zapewnienie dojazdu i wyjazdu jednostkom ratowniczym;
- zapewnienie porządku publicznego w miejscach pracy ekip ratowniczych;
- egzekwowanie przestrzegania przepisów;
- pilotowanie kolumn transportu sił ratowniczych;
- przekazywanie jednostkom policji informacji o ofiarach²³.

Do grona służb należy wliczyć również Narodowe Siły Rezerwowe będące ochotniczą drużyną wojskową istniejącą w Polsce od drugiej połowy 2010 oraz powstałą na mocy zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220. Określane są one jako odpowiednik amerykańskiej Gwardii Narodowej²⁴.

Zadania Narodowych Sił Rezerwowych wynikają z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa kraju i potrzeb obronnych państwa.

Wzmacniają one również jednostki wojskowe w zakresie zarządzania kryzysowego jak m.in. zwalczanie klęsk żywiołowych czy udział w akcjach ratowniczych. Ich działania mogą odbywać się również poza granicami kraju.

Jako kolejną instytucję wymienić można Centrum Powiadamiania Ratunkowego. Centrum takie działa na terenie powiatu, a założeniem jej działalności jest połączenie wszystkich służb ratowniczych w celu zapewnienia wysoce efektywnego systemu bezpieczeństwa na podległym terenie w warunkach sytuacji kryzysowych, stanu zagrożenia czy klęsk żywiołowych.

Wzrost występowania sytuacji klęsk wpływa na potrzebę tworzenia systemów informacji pośród służb ratowniczych i mundurowych.

Podczas tworzenia Centrum Ratunkowego wnioskuje się umieszczenie służb ratowniczych działających na terenie powiatu w jednym obiekcie. Działanie takie ma na celu:

- efektywne zarządzania siłami i środkami ratowniczymi;
- wzmocnienie współpracy pomiędzy służbami;
- udostępnienie wszystkim służbom zintegrowanego systemu łączności;
- ujednoczenie dostępu do wszystkich zasobów informacyjnych;
- powstanie zintegrowanego systemu obsługi zgłoszeń od obywateli;
- możliwość zastąpienia wykonywania pewnych czynności przez inną służbę;
- natychmiastowy dostęp do wiedzy niezbędnej przy wspólnych działaniach ratowniczych;
- ulepszenie możliwości pełnej identyfikacji numeru zgłaszającego zaistnienie sytuacji zagrażającej życiu.

²³ Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Powódź w obliczu zagrożenia...*, op. cit.

²⁴ *W Polsce powstanie gwardia narodowa – NSR*, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/w-polsce-powstanie-gwardia-narodowa-nsr,1,3572067>.

Zadania Zintegrowanego Centrum Ratunkowego wykonywane są pod bezpośrednim kierownictwem starosty.

Wśród najważniejszych funkcji Centrum można wymienić:

- przyjmowanie zgłoszeń – ich kwalifikacja oraz wprowadzenie odpowiednich procedur postępowania;
- dysponowanie do działań posiadanych sił i środków;
- monitorowanie powstania oraz rozwoju możliwych do wystąpienia na danym obszarze zagrożeń;
- ostrzeganie służb ratowniczych i ludności o możliwości powstania nadzwyczajnych zagrożeń;
- informowanie o zaistniałych zagrożeniach oraz ich przebiegu władz samorządowych i rządowych, środków publicznego przekazu, sąsiednich powiatów;
- prognozowanie rozwoju powstałych zdarzeń;
- dokumentowanie podejmowanych decyzji;
- tworzenie odpowiednich baz danych działających na wykazywane potrzeby systemu ratowniczego.

Rozbudowa posiadanej infrastruktury teleinformatycznej odbywała się poprzez takie działania jak:

- wprowadzanie baz danych;
- przygotowanie odpowiedniego systemu mapowego oraz antenowego;
- wyposażenie pojazdów służb w odpowiednie terminale oraz GPS.

Ze względu na zwiększenie się ilości katastrof naturalnych zbliżonych do klęsk żywiołowych Unia Europejska powołała do życia tzw. Mechanizm Wspólnotowy wraz z Centrum Monitoringu i Informacji, które współdziałają na rzecz niesienia pomocy i wsparcia państwu europejskiemu dotkniętemu wydarzeniem noszącym charakter katastrofalny. Aktualnie uczestniczy w tym 27 państw oraz państwa kandydujące do UE.

Mechanizm ten zawiera kilkanaście modułów w swoim programie stworzonych na potrzeby zagranicznych działań ratowniczych.

Wśród nich można wymienić takie jak:

- moduł wzmocnionego punktu medycznego;
- moduł gaszenia pożarów lasów za pomocą helikopterów;
- moduł miasteczka namiotowego;
- moduł wsparcia technicznego;
- moduł poszukiwania i ratownictwa w warunkach występowania zagrożenia;
- moduł detekcji (chemicznej, biologicznej, radiologicznej i nuklearnej)²⁵.

W kontekście UE należy wspomnieć również o projekcie badawczym WORKPAD (trwającym w latach 2006–2009), który dotyczy technologii informacyjno-komunikacyjnej w postaci programów komputerowych wpływających na przyspieszenie działań służb ratunkowych oraz lepszą koordynację działania, co przekłada się na większą liczbę osób uratowanych z danej klęski naturalnej lub żywiołowej. Odpowiedni poziom komunikacji jest czynnikiem niezbędnym w sytuacji kiedy

²⁵ J. Zarzycki, *op. cit.*, s. 315.

na miejscu klęski muszą współdziałać różne służby oraz inne organy cywilne oraz pozarządowe.

Technologia ta stosowana jest obecnie na całym świecie.

„W przypadku trzęsienia ziemi, pożaru lasu czy powodzi musimy być w stanie wykorzystać wszystkie dostępne środki, tak aby ocalić jak największą liczbę osób i aby natychmiastowo zapewnić pomoc służb ratunkowych. Korzystając ze środków unijnych przeznaczonych na badania, opracowano znakomite narzędzie TIK, dzięki któremu służby ratunkowe będą w stanie reagować szybciej i skuteczniej. Jest to przykład na to, jak badania i innowacje mogą przyczynić się do wprowadzenia agendy cyfrowej w Europie”²⁶.

Rozwiązaniem sytuacji dążenia do optymalnej współpracy pomiędzy służbami działającymi na miejscu klęski lub usuwając jej skutki jest zastosowanie połączenia systemów informatycznych, aby każda z nich miała dostęp do danych o obecnej sytuacji.

Bezpośrednio na miejscu zdarzenia każda z jednostek danej służby ratowniczej lub mundurowej może kontaktować się z innymi za pomocą specjalnie opracowanych urządzeń przenośnych.

Podczas powyżej opisywanego projektu badawczego stworzono gotowe do użytku technologie komunikacyjno-informacyjne, które wpływają na usprawnianie działań różnych służb w kontekście klęsk.

Pełny koszt tego projektu wyniósł 3,16 mln euro (z czego 1,85 mln pokryto ze środków Komisji pochodzących z programu finansowania badań [szósty program ramowy na lata 2001–2006])²⁷.

Niezbędnym aspektem oprócz współpracy pomiędzy służbami jest odpowiednie dotarcie z informacją do osób znajdujących się bezpośrednio na obszarach klęski żywiołowej.

W ramach realizacji przepisy prawne nakładają obowiązek na redaktorów naczelnych programów telewizyjnych oraz radiowych publikowania komunikatów odpowiednich organów związanych z czynnościami zmierzającymi do ograniczenia skutków klęsk żywiołowych oraz dążących do usunięcia jej efektów.

Ogólne zasady dotyczące publikacji w prasie komunikatów oraz ogłoszeń określone są w ustawie o prawie prasowym (Dz.U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24).

Przepis ten jednoznacznie wskazuje zobowiązanie wobec redaktorów naczelnych dzienników (definiowanych w ustawie jako ogólnoinformacyjny druk periodyczny lub przekaz za pomocą dźwięku oraz dźwięku i obrazu, ukazujący się częściej niż raz w tygodniu – art. 7 ust. 2 pkt 2) do wydawnictwa komunikatów podmiotów kierujących daną akcją ratowniczą.

Redaktor naczelny danego dziennika ma obowiązek zamieszczać tego typu komunikaty w sposób nieodpłatny oraz natychmiastowy w miejscu właściwym w kontekście charakteru publikacji.

Wymagane jest również, aby tego typu komunikaty znajdowały się na stronach przeznaczonych tylko i wyłącznie dla najważniejszych informacji.

²⁶ Serwis prasowy Komisji Europejskiej, Technologie finansowane przez UE pomagają ratować życie ofiar klęsk żywiołowych, polskawue.gov.pl.

²⁷ *Ibidem*.

W przypadku niezrealizowania takiego obowiązku przez danego redaktora naczelnego grozi mu odpowiedzialność wynikająca z art.47 prawa prasowego oraz z art.27 ust.1 pkt 20 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Identyczny obowiązek nałożono na nadawców programów w radiu oraz telewizji. Nadawca taki zdefiniowany jest jako osoba, która tworzy lub zestawia programy i rozpowszechnia je lub przekazuje innym osobom w celu rozpowszechniania w całości i bez zmian (art. 4 pkt 1 ustawy ustawie o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2015 r. poz. 1531).

Nałożony obowiązek publikowania komunikatów dotyczy jednocześnie nadawców publicznych jak i prywatnych.

Działania w zakresie pomocy w sytuacjach klęsk naturalnych czy żywiołowych podejmują także instytucje takie jak:

1. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – nadzorowany przez Ministra Środowiska.

Odpowiada za osłonę hydrologiczno-meteorologiczną całego kraju oraz przygotowuje odpowiednie prognozy oraz komunikaty a także przede wszystkim ostrzeżenia kierowane do:

- Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego;
- Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności;
- Wojewódzkich Zespołów Zarządzania Kryzysowego.

W celu przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych.

2. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej – jego zadania określone są jako:

- przewidywanie zasobów oraz stanu ochrony;
- koordynowanie działań związanych z ochroną przed powodzią i suszą;
- uzgadnianie planów zagospodarowania przestrzennego.

3. Państwowa Inspekcja Sanitarna.

- przeprowadzanie kontroli sanitarnych na terenach zagrożonych;
- przeprowadzanie dezynfekcji;
- akcje informowania poszkodowanych;
- edukacja poszkodowanych;
- udostępnianie środków dezynfekcyjnych²⁸.

Na koniec należy również wspomnieć o pomocy oferowanej przez państwo w przypadku klęsk żywiołowych jak przykładowo zasiłki celowe. Podstawą prawną jest w tej sytuacji ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 lipca 1999 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych na usuwanie skutków powodzi (Dz.U. nr 62, poz. 690 z późn. zm.) pozwala na uzyskanie kredytów preferencyjnych na m.in.:

- remont lokalu mieszkalnego;
- remont lub odtworzenie obiektu infrastruktury technicznej;
- odtworzenie budynku mieszkalnego;
- zakup lokalu mieszkalnego.

²⁸ Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, <http://pczkstaszow.info/instytucje-wspoldzialajace-w-czasie-katastrof-naturalnych>.

Podsumowując istotę działań władz państwowych oraz służb ratowniczych i mundurowych w przypadku występowania klęsk żywiołowych lub naturalnych najprościej zawrzeć je w czterech elementach:

- 1) ratowanie życia ludzi;
- 2) ograniczenia odniesionych strat w mieniu;
- 3) ochrona środowiska naturalnego lub jego ratowanie.
- 4) jak najszybsze usuwanie skutków zaistniałej katastrofy czy klęski bez względu na jej charakter.

Najważniejszym czynnikiem dla życia każdego społeczeństwa jest poczucie bezpieczeństwa, spokoju, jednak jego stan może bardzo szybko ulegać zmianom chociażby pod wpływem anomalii pogodowych czy innych czynników decydujących o powstaniu klęsk o różnej naturze.

Niezbędnym elementem zatem jest zapewnienie równowagi ze strony służb oraz w przypadku powstania klęski szybkie eliminowanie szkód przez nią wyrządzonych oraz ograniczenie ich stopnia.

Podstawowym założeniem dotyczącym walki z klęskami naturalnymi oraz żywiołowymi jest istnienie odpowiedniego układu pomiędzy służbami państwowymi biorącymi większy lub mniejszy udział w akcjach ratowniczych. Mowa tutaj o wszystkich wcześniej wymienionych oraz opisanych pod kątem działalności w przypadku wystąpienia klęsk organizacji ratunkowych lub mundurowych – lub innych organizacji określanych jako instytucje pomocnicze lub wspierające.

Układ taki jest niezbędny do prowadzenia szybkich, ale jednocześnie bezpiecznych oraz przede wszystkim efektywnych działań ratowniczych oraz usuwających efekty pozostałe po klęskach.

„Całość organów władzy i administracji odpowiedzialnych za realizację zadań bezpieczeństwa państwa, powiązanych informacyjnie i pozostających w ustanowionych prawnie relacjach kompetencyjnych, wraz z ich aparatem pomocniczym (administracyjnym, sztabowym, organizacyjnym) oraz niezbędna infrastruktura, stanowi system kierowania (zarządzania) bezpieczeństwem narodowym”²⁹.

Oprócz posiadania sprawnego systemu działania pomiędzy władzami państwa a służbami oraz pomiędzy nimi samymi niezbędne jest również wprowadzanie coraz to nowszych działań w kontekście ograniczenia możliwości wystąpienia tego typu klęsk oraz przygotowywania się do jak najszybszego rozwiązywania sytuacji w momencie jej pojawienia się – by straty ograniczały się do minimum a społeczeństwo czuło się bezpiecznie w miejscu, w którym żyje. Istotne jest również, aby każda jednostka z osobna oraz całe społeczeństwo wspólnie mogło wrócić po stanie klęski żywiołowej jak najszybciej do normalności z poczuciem, że władze państwa oraz służby w nim działające dopełniły wszystkich swoich obowiązków oraz postępowały zgodnie z obowiązującym prawem.

²⁹ S. Koziej, *Zintegrowane kierowanie bezpieczeństwem*, Wyższa Szkoła Zarządzania Personalem, 2007, s. 67.

ZBIGNIEW GRZYWNA, AGNIESZKA GAJDA

ROLA ADMINISTRACJI MIASTA W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM. WYBRANE ZAGADNIENIA

The role of administration in cities' crisis management structure. Selected issues

Abstract

Ensuring safety in a big city depends on a number of interrelated factors, which include among others: the nature and purpose of the public space, the structure of the people residing in it, the standard of living and inhabitants economic status or the saturation of the active services for maintaining security. In the literature the subject of the safe space is defined as: such a structure within the space, which is supported by an individual or social group, institution, city or region, and which allows to take thoughtful, legitimate and structured activities. At the same time it starts the appropriate resources and available tools, manages them in order to ensure that the required standard of life, both of individuals and community, are free from threats. The structure of this entity consists of: safety, safety objectives, safety targets and content security as its sub-structure.

Key words: safety of the city, entities responsible for city safety

Bezpieczeństwo zapewniają władze oraz instytucje rządowe i samorządowe, służby, instytucje edukacyjne i badawcze, organizacje pozarządowe działające na rzecz bezpieczeństwa, grupy społeczne oraz poszczególne osoby. Podmioty te mają za zadanie minimalizować potencjalne i realne zagrożenia oraz, w przypadku ich wystąpienia, niwelować skutki. Prawidłowe funkcjonowanie tej przestrzeni publicznej warunkuje istnienie ścisłego związku pomiędzy podmiotami a przedmiotami bezpieczeństwa, którymi określane są zarówno osoby, jak i instytucje, mienie, a także usługi, informacje (wiedza) i infrastruktura.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa niezbędne jest właściwe zarządzanie oparte między innymi na przemyślanym planowaniu przestrzennym¹. Pod pojęciem tym należy rozumieć całokształt przedsięwzięć zmierzających do zapewnienia prawidłowego rozwoju poszczególnych obszarów kraju, a także sztukę organizowania przestrzeni w taki sposób, aby spełniała potrzeby człowieka, uwzględniając

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717 z późn. zm.

jednocześnie wzajemne powiązania poszczególnych regionów oraz państwa jako jedności².

Odpowiednie zarządzanie bezpieczeństwem zapewnia stworzenie harmonijnej całości o uporządkowanych relacjach pomiędzy funkcją, oczekiwaniami społecznymi i kulturowymi. Z tego też względu podczas opracowywania planów zarządzania kryzysowego oraz wynikających z niego planów przestrzennych uwzględnianych jest wiele elementów wynikających z ładu przestrzennego, ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego i zabytków, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludzi oraz mienia, a także obronności i bezpieczeństwa państwa. Prawidłowo przygotowany plan reagowania zapewnia wszystkim użytkownikom możliwość korzystania z walorów infrastruktury, która z jednej strony może pomagać z innej być potencjalnym zagrożeniem. Dobry plan chroni żywotne interesy publiczne oraz zapewnia potrzebę bezpieczeństwa. Gwarantuje również odpowiednie warunki do wykorzystania rozwoju gospodarczego, nowych technologii.

W historii i literaturze socjologicznej, a także tej z zakresu architektury spotyka się różne modele miast. W zależności od kontekstu i odniesienia mówi się o miastach starych, historycznych, nowych, pięknych, zaniedbanych, świętych, grzesznych, miastach-ogrodach, miastach-państwach, idealnych, prawych, przyjaznych i wielu innych. Wszelkie opisy czy opinie o nich, w interpretacjach poszczególnych autorów odzwierciedlają wrażenia, nadzieje, niepokoje³. Czasami są one wyrazami pragnień wobec systemów władzy czy włodarzy miast, efektem obaw, oczekiwań. Obrazują ogólny stan psychiczny społeczności lub społeczeństwa zamieszkującego miasto w danym okresie. Dominacja jednego z czynników często rodzi nowe pomysły, idee i aspiracje do poszukiwania bezpieczeństwa oraz nowych jakości życia.

Należy mieć świadomość wynikającą nawet z wydarzeń z 14.11.2015 w Paryżu i wielu innych że zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście należy do zadań władz samorządowych jak i terenowej administracji rządowej. Jest też zadaniem powołanych do tego służb. Ich zakres jest zróżnicowany. Zadania własne gminy obejmują między innymi sprawy porządku publicznego, występujący w ustawie zapis mówi o tym że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, należy do zadań własnych gminy⁴, na potrzeby obszarów ujętych w artykule autorzy zaliczają między innymi:

- bezpieczeństwo imprez, spotkań, a nawet ludzi spacerujących, czy tych w lokalach gastronomicznych;
- gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego;

² J. Szwedowicz-Korejwo, *Ekspertyza prawna z zakresu: odpowiedzialności władzy publicznej za racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planu zagospodarowania przestrzennego, prawnych możliwości doskonalenia instrumentów planowania przestrzennego, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej*, Olsztyn 2009.

³ Z. Grzywna, *Wpływ urbanizacji i gettyzacji na bezpieczeństwo publiczne w mieście Katowice*, wyd. WSMiJO, Katowice 2015, s 97–99.

⁴ Opracowano na podstawie ustawy o samorządzie gminnym rozdział 2 art. 7, pkt 1–20 ustawy z 5 czerwca 1990 r. z późn. zm., t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379, poz. 1072.

- gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna;
- wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- lokalny transport zbiorowy;
- ochrona zdrowia;
- pomoc społeczna;
- ochrona zabytków i opieka nad zabytkami;
- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

W związku z tym że każde miasto bez względu czy jest na prawach miasta czy powiatu posiada obowiązek utworzenia w mieście centrum zarządzania kryzysowego⁵. Wynika to z zapisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym mówiących o obowiązku ich tworzenia na szczeblu, powiatu, województwa, kraju. Na szczeblu gminy zgodnie z ustawą w celu realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, wójt, burmistrz, prezydent miasta może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego⁶.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego i odpowiedzialnym w tym zakresie na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta⁷. Do jego zadań między innymi należy:

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego;
- zarządzanie, organizowanie oraz prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta;
- zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz współdziałanie w tym zakresie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej⁸.

Organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zapewnieniu wykonania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego⁹ powoływany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który

⁵ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r., art. 18, pkt 4, Dz.U. z 2014 r. poz. 1166.

⁶ *Ibidem*, art. 20, Dz.U. z 2013 r. poz. 1166.

⁷ *Ibidem*, art. 19.1.

⁸ *Ibidem*, art. 19.2.

⁹ Zespół realizuje zgodnie z art. 19, ust. 5 zadania wymienione w art. 14, ust. 8 ustawy – zadania dla zespołu wojewódzkiego.

określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. W celu realizacji zadań wójt, burmistrz, prezydent miasta może tworzyć odpowiednie miejsce pracy dla poszczególnych zespołów współdziałających ze sobą, wspólne centra zarządzania kryzysowego¹⁰.

Ma również za zadanie zapewnić

- całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności;
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa¹¹.

Autorzy artykułu, po analizie nie tylko zacytowanych ustaw doszli do wniosku że plan zarządzania kryzysowego dla miast, który to może nie bezpośrednio ale z pewnością pośrednio uwzględni obszary negatywnych oddziaływań musi być na bieżąco monitorowany oraz dokonywana korekta wynikająca ze zmian zagrożeń lub z wniosków wynikających czy wyszczególnionych w badaniach. Ma to na celu osiągnięcie przez organy administracji publicznej właściwego poziomu przygotowania do działań, między innymi, podczas sytuacji kryzysowych, usystematyzowanie procedur organizacyjnych i wykonawczych, stwarzających optymalne warunki do zapewnienia społeczeństwu zamieszkującemu dany obszar kraju podstawowych wymogów ochrony przed niebezpieczeństwami związanymi z występowaniem klęsk żywiołowych oraz innych podobnych zdarzeń powodowanych siłami natury lub działalnością człowieka. Dokumentem tym wójt, burmistrz, prezydent reguluje zasady realizacji przypisanych mu zadań, czyli zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobieganie klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom.

Badając i opisując rolę „włodarzy miast” czyli administrację miasta a konkretnie podmioty odpowiedzialne za realizację zadań dla utrzymania bezpieczeństwa czy wpływające na bezpieczeństwo nie sposób pominąć procesu zarządzania kryzysowego które zostało określone w ustawie i mówi „że to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem naro-

¹⁰ *Ibidem*, art. 18.1 oraz 3.

¹¹ Wybrane zadania opracowane na potrzeby miasta wynikające z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, *ibidem*, art. 20, 20a.

dowym, który polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nim kontroli w drodze zaplanowanych działań...¹². Z tego wynika że plan zarządzania kryzysowego w zależności od szerokości podziału administracyjnego przeznaczony jest dla osób podmiotów i instytucji odpowiedzialnych za jego realizację. Jest więc tworzony zgodnie z ustawą w oparciu o cykl planowania, mapę zagrożenia, siatkę bezpieczeństwa, mapę ryzyka i inne potencjalne zdarzenia będące podstawą do opracowania planu, szczególnie określa cytowana ustawa¹³ niemniej dla potrzeb niniejszego artykułu przyjęto jako wzorcowe miasto Katowice oraz wybrano niektóre elementy planowania i realizacji zadań związanych z sytuacjami noszącymi znamiona kryzysu. Wszystkie te elementy zbadane wcześniej połączono i określono w własnej interpretacji wykorzystania kadr i administracji podczas „kryzysu” jednocześnie odsyłając po szczegóły do całości w podanej ustawie:

- wzajemne relacje uczestników działania podczas zagrożenia;
- zakresy kompetencji i odpowiedzialności;
- zasady współpracy w sytuacji zaistnienia zdarzenia wykraczającego poza zakres rutynowego działania, przybierającego rozmiary zagrożenia lub kryzysu obniżającego lub mogącego w znaczący sposób obniżyć poziom bezpieczeństwa i komfort życia mieszkańców dużego miasta jakim są Katowice.

Realizacja planu odbywa się poprzez:

- wykonywanie przez uczestników planu swoich standardowych zadań;
- realizację odpowiednich procedur wspomagających wszelkie działania;
- współdziałanie uczestników planu według zasad w nim zawartych.

Każdy plan tworzony przez doskonale przygotowane kadry kierownicze, powinien zawierać między innymi następujące elementy które mają wspomagać funkcje w procesach przygotowania kadr kierowniczych do zarządzania kryzysowego, które jak wynika z tematu monografii wpływają na bezpieczeństwo:

- przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- karty uzgodnień z realizującymi i współpracującymi na czas zagrożeń;
- planu głównego;
- charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia;
- charakterystyki sił i środków;
- analizy funkcjonowania administracji publicznej;
- niezbędnych załączników.

W planowaniu kadry kierownicze posługując się ustawodawstwem w pierwszej kolejności uwzględniają zagrożenia:

- wiedzące, czyli te które wymagają skupienia największej ilości sił i środków reagowania, decydują, że osoba właściwa do ich likwidacji jest głównym wykonawcą działań reagowania kryzysowego, mogą powodować największe straty i szkody;

¹² Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r., art. 2, Dz.U. z 2013 r. poz. 1166.

¹³ *Ibidem*, art. 5.

- towarzyszące, które przebiegają równolegle ze zdarzeniem wiodącym, wymagają skupienia dodatkowych ilości sił i środków reagowania, z reguły specjalistycznych, decydują, że osoba właściwa do ich likwidacji jest osobą wspierającą głównego wykonawcę działań reagowania kryzysowego, mogą powodować dodatkowe straty i szkody;
- pierwotne, które zainicjowały powstanie sytuacji niebezpiecznej;
- wtórne, które zostały wywołane przez zdarzenie pierwotne.

Przedstawiony podział wynika ze specyfiki zagrożeń, dwa pierwsze dotyczą ujęcia kompleksowego, kolejne przyczynowo – skutkowego. Do realizacji zadań które stały w przeszłości i stoją obecnie, a należy przyjąć że nadal będą występować i może z nieznanymi i nieprzewidywalnymi skutkami zgodnie z ustawodawstwem, należy powołać ośrodek koordynujący realizację zadań¹⁴. Przykładem funkcjonowania struktur organizacyjnych ogólnych jest Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego w Katowicach, utworzone na mocy Zarządzenia¹⁵. Centra zarządzania kryzysowego w zasadzie nie różnią się zbyt dużymi różnicami ilościowymi czy funkcyjnymi, stąd do zobrazowania sytuacji autorzy przywołali struktury funkcjonujące i realizujące swe zadania w Katowicach. Powracając do tematu w sprawie powołania i organizacji Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Siedziba Centrum mieści się w Urzędzie Miasta Katowice przy ulicy Młyńskiej 4. Kompetencje określone w Zarządzeniu¹⁶ Prezydenta Miasta Katowice w sprawie ustalenia zakresu działania poszczególnych komórek organizacyjnych oraz samodzielnych stanowisk pracy Urzędu Miasta Katowice który może scalić w następujące grupy obejmujące realizację zadań z zakresu:

- zarządzania kryzysowego;
- obrony cywilnej;
- bezpieczeństwa imprez masowych;
- bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Naczelnik wydziału zarządzania kryzysowego na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Katowice¹⁷ poinformował o strukturze organizacyjnej powołanego w 1999 roku wydziału. Na dzień 12,03.2013 w jego skład wchodzi referat – Miejskie Centrum Ratownictwa oraz pięć zespołów:

- Zespół Zarządzania Kryzysowego;
- Zespół Obrony Cywilnej;
- Zespół Administracyjno-Finansowy;
- Zespół Bezpieczeństwa i Prewencji;
- Zespół Imprez Masowych i Parkowania.

Ze względu na ramy objętościowe artykułu autorzy sygnalizują jedynie obszary odpowiedzialności poszczególnych służb, odsyłając do źródeł zaznaczonych w przypisach, a dla zapewnienia bezpieczeństwa i sprawnego realizacji stawianych

¹⁴ Z. Grzywna, *Wpływ urbanizacji...*, *op. cit.*

¹⁵ Zarządzenie Nr 633/2011 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 21 grudnia 2011 roku.

¹⁶ Zarządzenie Nr 62/2013 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 22 lutego 2013 roku.

¹⁷ Protokół z posiedzenia, <http://bip.um.katowice.pl/dokumenty/2013/4/10/1365595265.pdf>.

zadań utworzono Miejskie Centrum Ratownictwa (MCR). Referat MCR zajmuje się, jako zintegrowany ośrodek współdziałania podmiotów funkcjonujących w systemie bezpieczeństwa miasta utrzymaniem całodobowego nadzoru nad pracą systemu teleinformatycznego i łączności bezprzewodowej z którego korzystają dyspozytorzy służb. Centrum Zarządzania Kryzysowego w Katowicach Biuro jak każde w kraju pracuje całodobowo w trybie zwyczajnym i nadzwyczajnym¹⁸. W tryb pracy nadzwyczajnej przechodzi w przypadku

- wprowadzenia wyższych stanów gotowości obronnej państwa;
- wystąpienia na terenie miasta Katowice zdarzenia wypełniającego znamiona definicji sytuacji kryzysowej, czyli sytuacji wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska, wywołującej znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków;
- zaistnienia innych zdarzeń wymagających zintensyfikowania działań;
- przeprowadzenia czynności szkoleniowych i kontrolno-sprawdzących.

W zapisie ustawowym jest zaznaczone że podczas pracy w trybie zwyczajnym obsadę Centrum stanowią dyżurni dyspozytorzy Straży Miejskiej, pracujący według harmonogramów dyżurów ustalonych przez Komendanta Straży Miejskiej. Natomiast po przejściu w tryb pracy nadzwyczajnej obsadę Centrum tworzą dyżurni dyspozytorzy Straży Miejskiej oraz pracownicy Wydziału Zarządzania Kryzysowego, Wydziału Organizacji i Zarządzania, a także Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta Katowice. System pracy realizowany jest wówczas w systemie zmianowym, to jest: dwóch pracowników na zmianę, trzy zmiany po osiem godzin, na podstawie harmonogramów ustalanych na bieżąco przez Naczelnika Wydziału Zarządzania Kryzysowego. W ustawie o strażach gminnych¹⁹ występuje zapis straż gminna, zwana dalej „strażą” w miastach „straż miejska” w zapisie ustawowym, komendant i straż miejska występuje z małych liter w przywołanych zarządzeniach Prezydenta Katowic spotkane są zapisy które występują w cytacji, są z dużej litery, nie jest to błędem ale wyjaśnieniem.

Do zadań Centrum w Katowicach należy:

- pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- niezwłoczne powiadomianie Naczelnika Wydziału Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Katowice lub osób przez niego wskazanych o zdarzeniach na terenie miasta Katowice, mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo, życie i zdrowie mieszkańców lub na funkcjonowanie miasta;
- codzienne przyjmowanie (do godz. 07.00 rano) zestawienia zdarzeń i zgłoszeń przyjętych do Miejskiego Centrum Ratownictwa zawierającego uszczegółowione informacje o przyjętych zdarzeniach;
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego: Wojewody Śląskiego, sąsiadujących z miastem Katowice jednostek samorządu terytorialnego, innych organów administracji publicznej;

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ ISAP. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych Dz.U. z 2013 poz. 1383 oraz z 2014 poz. 486.

- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- dokumentowanie działań podejmowanych przez Centrum;
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa;
- wykonywanie decyzji podjętych dla przeciwdziałania zaistniałym zagrożeniom lub zdarzeniom²⁰.

Od 2013 roku tj. po utworzeniu Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Katowicach, związanego z wdrożeniem telefonu alarmowego 112 w Miejskim Centrum Ratownictwa nie dyżurują już dyspozytorzy Państwowego Ratownictwa Medycznego i Policji. W ramach Miejskiego centrum funkcjonują w dalszym ciągu dyspozytorzy Straży Miejskiej oraz Miejskie Stanowisko Kierownika Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach. Zgodnie z obszarem zagadnień ujętych w artykule, do grona zagrożeń, na które podmioty i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo muszą być przygotowane, aby podjąć szybkie i skuteczne działania, należy wskazać zagrożenia które wynikać mogą z mapy zagrożeń, mapy ryzyka siatki bezpieczeństwa tworzonych na potrzeby zarządzania kryzysowego zamieszczonego w planie reagowania kryzysowego tworzonego zgodnie z nowelizowaną ustawą²¹ poniżej niektóre z nich:

- akty terrorystyczne oraz zgłoszenia podłożenia ładunków wybuchowych;
- zdarzenia i poważne awarie na terenie miasta powodujące uciążliwości dla mieszkańców;
- pożary;
- zdarzenia drogowe;
- długotrwałe, poważne awarie infrastruktury technicznej:
 - magistrali wodnych,
 - sieci ciepłowniczej,
 - sieci energetycznej,
 - sieci gazowej;
- podtopienia na wskutek obfitych opadów deszczu, topnienia śniegu, wylania rzek;
- katastrofy budowlane;
- katastrofy kolejowe.

Analizę funkcjonowania administracji publicznej i możliwości jej wykorzystania w sytuacjach kryzysowych opracowuje się w formie tabelarycznej w postaci tzw. siatki kompetencyjnej. O nowatorskich rozwiązaniach stosownych w aglo-

²⁰ Zarządzenie Nr 633/2011 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie powołania i organizacji Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

²¹ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. z późn. zm.

meracji Katowickiej pisze się wiele²² w wielu pozycjach książkowych zostało napisane jako element do wykorzystania w dużych miastach na Słowacji Rozstrzygnięcia zawarte w siatce kompetencyjnej są układem ścisłych i wzajemnych powiązań pomiędzy zagrożeniem i osobą kompetentną w jego rozwiązywaniu. W obszarze przyczynowym ujęte są wszystkie rodzaje zagrożeń charakterystycznych dla obszaru kompetencyjnego, który to tworzą osoby będące członkami Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. „Siatka kompetencyjna” jest jednocześnie dokumentem dającym możliwość precyzyjnego doboru struktury osobowej, właściwej w zakresie kierowania, wspierania i pomagania reagowaniem kryzysowym w obliczu określonego zagrożenia. System Zarządzania Kryzysowego jest otwarty na współdziałanie z różnymi podmiotami funkcjonującymi w:

- Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym (KSRG);
- Państwowym Ratownictwie Medycznym;
- Policji;
- Wojewódzkich Centrach Powiadamiania Ratunkowego z numerem alarmowym 112.

Z uwagi na to że opisane w artykule Katowice są miastem wojewódzkim Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego (WCPR) przyjmuje zgłoszenia zdarzeń na telefon alarmowy 112 i przekazuje je do właściwych służb: Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Państwowego Ratownictwa Medycznego. Zgłoszenia zdarzeń na numery: 997, 998, 999 przyjmowane są w dalszym ciągu przez dyspozytorów służb ratowniczych, którym przypisane są wymienione numery telefonów. Dyspozytor WCPR przyjmując informację o danym zdarzeniu, w którym konieczna jest współpraca więcej niż jednej służby, automatycznie powiadamia wszystkie służby konieczne do podjęcia działań zmierzających do usunięcia zdarzenia i jego skutków. Dyspozytorzy poszczególnych służb pozostają w kontakcie telefonicznym i mogą występować o skierowanie na miejsce zdarzenia służby innej niż ta, która przyjęła zgłoszenie, na przykład dyżurny Państwowej Straży Pożarnej po ocenie zdarzenia albo uzyskaniu informacji od kierującego działaniem ratowniczym może na miejsce wezwać Policję, Pogotowie Ratunkowe, Gazowe, Energetyczne. Należy dodać, że prowadzone z nim rozmowy oraz polecenia wydawane służbom przez dyspozytorów są nagrywane i rejestrowane.

W Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej znajduje się stanowisko monitoringu pożarowego. Oprócz pełniących dyżur strażaków są dyspozytorzy między innymi straży miejskiej którzy mają dostęp do monitoringu bezpieczeństwa poprzez system kamer umieszczonych na terenie miasta, co w części miasta umożliwiłoby szybkie zauważenie powstających zagrożeń albo zaistniałych zdarzeń, zadysponowanie odpowiednich sił i środków, a nawet monitorowanie przebiegu akcji ratowniczej.

Aby przedstawić przygotowanie kadr kierowniczych oraz analizując odpowiedzialność poszczególnych organów administracji podczas sytuacji niosących znamiona kryzysu należy sygnalnie cofnąć się w czasie. W latach dziewięćdziesiątych

²² Z Grzywna, *Wpływ urbanizacji a getoizacji na bezpieczeństwo w mieście Katowice. Teoretyczne refleksje a empiryczne wyskum*, wyd. DALI, Bańska Bystrzyca 2014/2015, s. 78–80.

zmianie uległa optyka postrzegania bezpieczeństwa państwa i obywateli. Przeorganizowano instytucję Milicji Obywatelskiej w Policję i od tamtego momentu cały ciężar odpowiedzialności za przestrzeganie praw ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, mienia obywateli spoczywał na tych organach. W latach dziewięćdziesiątych do pomocy funkcjonariuszy powołane zostały (Straże Muncypalne), czyli obecnie straże miejskie. Natomiast obowiązek ochrony mienia osób prywatnych, podmiotów gospodarczych ciąży przede wszystkim na właścicielach, zarządcach i użytkownikach, którzy często korzystają z usług agencji ochrony osób i mienia.. Konstytucja RP stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, oznacza zatem że jest to Konstytucyjne kryterium kontroli samorządu terytorialnego²³. Kodeks postępowania administracyjnego (KPA) przez pojęcie organu administracji publicznej rozumie: Premiera, ministrów, szefów centralnych organów administracji rządowej oraz wojewodów, a także działające w ich imieniu lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonych i niezespoleonych), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz podmioty powołane z mocy prawa do załatwiania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych. Przedstawione powyżej informacje, to podstawa prawna istnienia samorządu terytorialnego, oprócz ustaw, które bezpośrednio regulują funkcjonowanie samorządu terytorialnego i jego działania na rzecz bezpieczeństwa²⁴.

W analizie zadań stojących przed kadrą kierowniczą oraz administracją publiczną, jej skutecznych działań czy możliwości wykorzystania sił i środków w sytuacjach zagrożeń wskazana jest rola strażników miejskich na obszarze miasta Katowice. Do ich zadań stałych oraz tych na czas prognozowanych sytuacji kryzysowych należy między innymi²⁵:

- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania zdrowia i życia obywateli;
- pomoc w usuwaniu awarii technicznych oraz skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- zabezpieczenie miejsca katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów do momentu przybycia właściwych służb;
- ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń.

Z analizy zasygnalizowanych jedynie zadań wypracowanych przez kadrę kierowniczą oraz administrację wynika zakres obowiązków opracowanych i uściślonych przez odpowiednie organa administracji miasta, zatwierdzone są przez prezydenta miasta. Zadania opublikowane w zarządzeniu, polegają na codziennych planowych patrolach po terenie miasta, podczas których zespoły kontrolne dokonują systematycznych kontroli ulic, placów, parków, budynków mieszkalnych, otoczenia zakładów pracy i obiektów użyteczności publicznej. Podczas tych czynności

²³ Konstytucja RP, art. 171, ust. 1.

²⁴ Z. Grzywna, *Wpływ urbanizacji...*, *op. cit.*, s. 92–97.

²⁵ Art. 11 Ustawy o strażach gminnych, Dz.U. z 1997, Nr 123, poz. 779 z późn. zm. z dnia 11 maja 2014 r.

sprawdzają, czy przestrzegane jest prawo lokalne, utrzymany porządek i czystość, czy nie występują zagrożenia o znamionach kryzysu. Straż miejska sygnalizuje służbom komunalnym stwierdzone zaniedbania lub przypadki wymagające niezwłocznej interwencji, a w szczególności awarie sieci energetycznej, gazowej, wodno-kanalizacyjnej oraz ciepłowniczej. Informują właściwe służby o złym stanie nawierzchni jezdni i ciągów pieszych, nieprawidłowym oznakowaniu, oświetleniu ulic, czy stanie zabezpieczenia prac prowadzonych na pasach drogowych. Ponadto funkcjonariusze przeciwdziałają niszczeniu zieleni miejskiej, obiektów przyrodniczych, parków oraz zanieczyszczaniu wód, przyczyniając się w ten sposób do ograniczenia degradacji środowiska naturalnego. W celu zwiększenia efektywności działań strażnicy przeciwdziałają zagrożeniom prowadząc działalność profilaktyczną oraz prewencyjną na rzecz poprawy porządku w mieście, realizując różnego rodzaju programy profilaktyczne, edukacyjne kierowane do mieszkańców miasta, czy wybranej grupy, np. uczniów szkół, młodzieży gimnazjalnej, kierujących pojazdami, właścicieli ogródków działkowych i wielu innych. Przykładami takich programów są: „Stop agresji”, „Dziecko i ruch drogowy”, „Bezpieczeństwo w sieci”, „Przeciwdziałanie prostytucji”, „Stop narkomanii”, „Przeciw przemocy”, „Młodzi przeciw przemocy”, „Warto wiedzieć – odpowiedzialność prawna osób nieletnich”, „Bezpiecznie w domu, w szkole i na ulicy”, „Program odpowiedzialnej sprzedaży stop 18!”, „Posprzątaj, to nie jest kupa roboty”, „Autobus dla bezdomnych, ubogich potrzebujących”, „Profilaktyka antyalkoholowa” i wiele innych, które znacząco wpływają na polepszenie poziomu bezpieczeństwa aglomeracji²⁶.

Podczas symptomów czy zagrożeń sytuacją kryzysową jak wynika z harmonogramu działań, również funkcjonariusz straży miejskiej przyjmuje zgłoszenia dotyczące zagrożenia życia lub zdrowia mieszkańców miasta, podejmuje współpracę z innymi jednostkami oraz służbami, zgłasza instytucjom oraz odpowiednim osobom potrzebę podjęcia działań zmierzających do usunięcia zagrożeń, bierze udział w ratowaniu zdrowia i życia obywateli. Do zadań zapisanych w zarządzeniu Prezydenta Katowic należy pomoc w usuwaniu awarii technicznych, skutków klęsk żywiołowych oraz innych zagrożeń, a także pomoc w zaprowadzaniu porządku w strefach dotkniętych klęskami poprzez zabezpieczanie miejsca zdarzenia, czy katastrofy. Działania interdyscyplinarne to również kontrola (wraz z odpowiednimi podmiotami) przestrzegania oraz stosowania przepisów prawa budowlanego.

Wyznaczone przez przełożonych przedstawiciel straży miejskiej bierze udział w pracach zespołu zarządzania kryzysowego. Uczestniczy w ocenie występujących i potencjalnych zagrożeń, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne, jak również w prognozowaniu tych zagrożeń i przygotowywaniu propozycji działań ujętych w Planie Zarządzania Kryzysowego. Należy mieć świadomość że w większości miast straż miejska funkcjonuje w systemie 24-godzinym. Wszelkie informacje najczęściej przekazywane są telefonicznie przez dyżurnego lub inną osobę upoważnioną przez komendanta i realizowane niezwłocznie po zaistnieniu zdarzenia lub zagrożenia. Przekazywane informacje dotyczą czasu, miejsca, charakteru, zasięgu, znanych przyczyn lub innych okoliczności zdarzenia (zagrożenia),

²⁶ www.kuratorium.katowice.pl/index.php?page=NewsList...316...1 [dostęp: 4.04.2014].

sił i środków ratowniczych oraz zakresu podejmowanych działań. Obejmują także prognozę skutków zagrożenia lub zdarzenia kryzysowego, wnioski oraz ewentualne prośby o wsparcie działań przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta poprzez działające Centra Zarządzania Kryzysowego.

Komendant Straży Miejskiej zobowiązany jest do niezwłocznego przekazywania wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta informacji o zdarzeniach zaistniałych na terenie gminy lub miasta²⁷, jak również o:

- zdarzeniach związanych z prowadzeniem akcji ratowniczo-gaśniczych na terenie budynków mieszkalnych, obiektów użyteczności publicznej (szkół, przedszkoli, kin, teatrów, hal sportowych, stadionów, zakładów opieki zdrowotnej, obiektów handlowych itd.), lasów, obszarów leśnych i parkowych, gazociągów i stacji paliw;
- powodziach;
- katastrofach komunikacyjnych;
- skażeniach chemicznych i katastrofach ekologicznych lub zagrożeniach mogących doprowadzić do takiego skażenia i (lub) katastrofy;
- skutkach anomalii pogodowych;
- awariach łączności;
- ujawnieniu niewybuchów lub niewypałów;
- katastrofach budowlanych;
- zbiorowych naruszeniach ładu i porządku publicznego;
- niepokojach i protestach społecznych;
- zakłóceniach w ruchu drogowym (doraźnych i planowanych);
- aktach terroru;
- skutkach innych sytuacji kryzysowych i zdarzeń nadzwyczajnych.

Jak wynika z zakresu obowiązków przedstawicieli władz miejskich na czele z prezydentem, a jednocześnie zgodnie z prawem ustanowionym w poszczególnych miastach i, w zaistniałych jednocześnie niekorzystnych, mających cechy kryzysu sytuacjach, wójt, burmistrz, prezydent miasta może wykorzystać podległą sobie straż do wsparcia działań innych podsystemów wykonawczych w zakresie bezpieczeństwa. Takie przedsięwzięcia będą zmierzały do podwyższenia poziomu zabezpieczenia chronionych obiektów, a jednocześnie będą wpływały na coraz większe zaangażowanie straży miejskich w działania związane z zarządzaniem kryzysowym na poszczególnych poziomach odpowiedzialności administracji.

Należy dodać, że dla zwiększenia poziomu bezpieczeństwa publicznego wiele miast decyduje się na monitoring wizyjny, ponieważ, jak wynika z badań, dzięki jego wykorzystaniu następuje radykalne ograniczenie liczby przestępstw. Jest on pomocny w analizowaniu zagrożeń oraz zabezpieczeniu materiałów z imprez sportowych, czy kulturalnych. Służy też do bezpatrolowej oceny sytuacji w mieście. Dla części mieszkańców systemy monitoringu miejskiego są coraz powszechniejsze, stanowią gwarancję bezpieczeństwa, zaś dla innych stanowią dowód rosnącej inwigilacji²⁸. Jest to argumentowane coraz precyzyjniejszym użyciem

²⁷ www.bip.strazmiejska.katowice.pl/download/20.pdf [dostęp: 4.04.2014].

²⁸ M. Hensler, *Mają na nas oko*, „Polityka” 2011, nr 36, s. 26–28.

różnorodnych technik, możliwością wielokrotnego przybliżenia obrazu pozwalającego „śledzić” zachowania poszczególnych mieszkańców, jak i wykorzystanym w tych czynnościach dźwiękiem, co ingeruje w prywatność. Niemniej monitoring miejski wpływa na spadek przestępczości, aktów wandalizmu, służy również działaniom prewencyjnym, pozwala zadbać o porządek w najbardziej niebezpiecznych punktach miasta. Należy podkreślić, że obok monitoringu, nadal ważne dla mieszkańców miasta są patrole odpowiednich służb (Policji, Straży Miejskiej), oświetlenie ulic, czujni sąsiedzi.

Dla poprawy bezpieczeństwa w mieście Katowice Prezydent Miasta Katowice, na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym²⁹ powołał Komisję Bezpieczeństwa i Porządku³⁰. Została ona utworzona, aby realizować zadania z zakresu zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami, strażami oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Przewodniczącym Komisji jest Prezydent Miasta Katowice, w jej skład wchodzi także:

- radni delegowani przez Radę Miasta Katowice;
- naczelnicy poszczególnych Wydziałów Urzędu Miasta Katowice powołani przez Prezydenta Miasta Katowice (Wydziału Polityki Społecznej, Zarządzania Kryzysowego);
- prokuratorzy wskazani przez Prokuratora Okręgowego w Katowicach;
- przedstawiciele delegowani przez Komendanta Miejskiego Policji w Katowicach;
- przedstawiciele powołani przez Prezydenta Miasta Katowice, w tym:
 - Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach,
 - Komendant Straży Miejskiej w Katowicach,
 - Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Katowicach,
 - Naczelnik Wydziału Organizacji i Zarządzania Urzędu Miasta Katowice,
 - Pełnomocnik Prezydenta ds. Rozwiązywania Problemów i Uzależnień,
 - Naczelnik Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Katowice.

Komisja ta jest zaangażowana w realizację Programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego³¹, którego celem jest odczuwalne podniesienie poziomu bezpieczeństwa, ze szczególnym naciskiem na aspekt bezpieczeństwa publicznego dotyczącego zwalczania przestępczości pospolitej i rozbójniczej. Ponadto w dokumencie tym podkreśla się konieczność podejmowania inicjatyw służących usuwaniu przyczyn zagrożeń – działań represyjnych oraz długofalowych działań prewencyjnych i wychowawczych. Zaznaczono, że jedynie wspólne, skoordynowane działania służb miejskich,

²⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 Nr 142 poz. 1692.

³⁰ Zarządzenie Nr 625/2011 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie utworzenia Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Miasta Katowice.

³¹ Program jest wynikiem realizacji obowiązku ustawowego zawartego w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001, Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), a także jest zgodny z założeniami Rządowego Programu Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań pn. „Razem bezpieczniej” przyjętego przez Radę Ministrów oraz „Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015” przyjętej przez Radę Ministrów.

państwowych, instytucji, organizacji porządkowych oraz mieszkańców mogą doprowadzić do wyraźnej poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście.

W Programie zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego określono najważniejsze obszary działania, zaliczono do nich³²:

- bezpieczeństwo w miejscach publicznych i miejscach zamieszkania;
- przeciwdziałanie przemocy, patologiom, niedostosowaniu społecznemu oraz ograniczenie przestępczości nieletnich;
- bezpieczeństwo w ruchu drogowym;
- poprawę bezpieczeństwa imprez masowych;
- poprawę funkcjonowania i standardów pracy służb oraz warunków obsługi mieszkańców w placówkach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny;
- edukację i informowanie społeczności lokalnej w zakresie bezpieczeństwa i porządku prawnego.

Powyższe obszary stanowią jedynie punkt wyjścia do dalszych działań – Program ma bowiem charakter ramowy. Każdy, kto bierze udział w jego realizacji może wprowadzać nowe formy realizacji Programu, uzupełniać lub zmieniać zadania. Całość przedsięwzięć

z tego zakresu finansowana jest ze środków budżetowych Miasta Katowice oraz innych podmiotów współdziałających. Na wkład ten składają się również zasoby osobowe, rzeczowe i organizacyjne.

W związku z tym, że zapewnienie bezpieczeństwa obywateli należy do jednego z zadań administracji samorządowej wynikającego z zapisów Konstytucji RP, administracja miasta Katowice realizuje swój obowiązek w systemie działań wspierających przeciwdziałanie zagrożeniom i ochronę bezpieczeństwa. Jego poczucie jest bowiem podstawowym warunkiem rozwoju gospodarczego oraz społecznego, i co najważniejsze, szczęścia osobistego i rodzinnego. Na ograniczenie przestępczości, innych negatywnych zjawisk oraz poprawę bezpieczeństwa mają wpływ działania Policji, wszystkich jednostek organizacyjnych miasta Katowice, organizacji społecznych, obywateli. Działania szybkie, dobrze zorganizowane i skoordynowane, jak również wzajemna pomoc wzmożona skuteczność, pomagają w osiągnięciu celu. Co więcej, coraz większa świadomość społeczna i odpowiedzialna postawa obywatelska dobrze przygotowane kadry kierownicze z pewnością przyczynią się do poprawy bezpieczeństwa, przeciwdziałania przestępczości oraz innym zagrożeniom.

³² Uchwała R.M. Katowic Nr XXIII/725/13 z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie w sprawie Programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na rok 2013 wraz z załącznikiem.

BOGUMIŁ STĘPLEWSKI

UWARUNKOWANIA PRZYGOTOWANIA KADR WOJSKA POLSKIEGO DO POTRZEB ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Conditions of preparation of the Polish Army personnel to the needs of crisis management

Abstract

Crisis management is the response to growing risk connected with the rise of all sorts of catastrophic phenomena (crisis events). Growing risk of these events can be reduced, among other things, by skillful monitoring and training modern personnel for crisis management. Armed Forces as a crisis response force in our country have to evolve and prepare for functioning in new situations of rising catastrophic phenomena, among other things, through codification of current legal regulations, relevant training programs and equipping it with modern equipment with the characteristics of universality.

Key words: The polish army, personnel, crisis management

WPROWADZENIE

Człowiek od zarania swoich dziejów, jako gatunek poszukuje poczucia bezpieczeństwa, ponieważ praktycznie przez cały okres swojego istnienia zmuszony jest do egzystencji w warunkach prawie permanentnego kryzysu.

Kryzys jako stan osobistego jego poczucia / lub bezpośredniego zagrożenia występuje wokół nas powszechnie¹ i dotyczyć może sytuacji skrajnych, tj. powstania bezpośredniego stanu zagrożenia zdrowia/lub życia. Zjawiska zagrożenia mogą dotyczyć całych populacji, burząc zaakceptowane społecznie poczucie bezpieczeństwa, które jest jednym z podstawowych potrzeb życiowych w egzystencji człowieka².

¹ Pochodzenie semantyczne słowa „kryzys” wywodzi się z języka greckiego *krisis* – przesilenie i oznacza moment przełomowy, rozstrzygający, punkt zwrotny. Pojęcie to pojawia się na gruncie wszystkich dziedzin życia człowieka i społeczeństw. Kryzys może być rezultatem jakiegoś sytuacji, zdarzenia (na podst. *Popularnej Encyklopedii Powszechnej*, PWN, Warszawa 1996), *Encyklopedia WIEM*, Wyd. Fogra, <http://www.fogra.com.pl>).

² A. Maslow, *Motivation and Personalisty*, Harper & Row, New York 1954, s. 160.

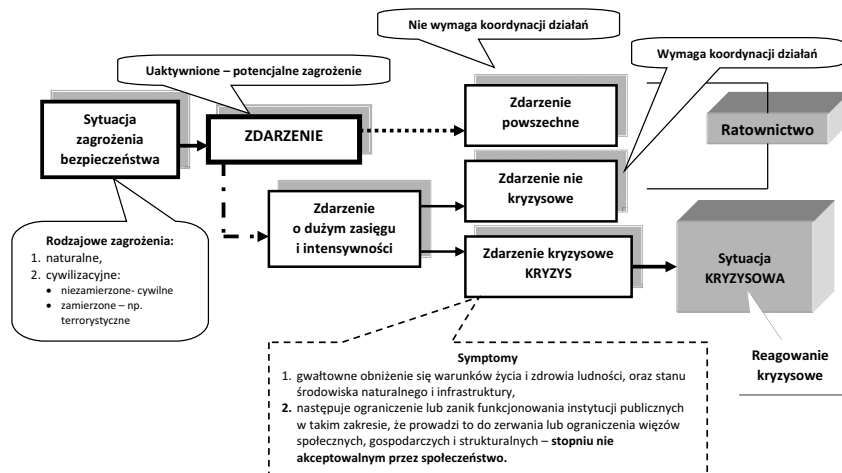
Poczucie i sytuacje kryzysowe mogą dotyczyć również spraw o znaczeniu mikro, tj. w ujęciu socjologicznym dotyczą one pojedynczego obywatela, rodziny, małej społeczności lokalnej, gdzie swoje problemy egzystencjalne zmuszeni jesteśmy rozwiązywać sami / lub tylko z najbliższymi.

Dlatego coraz bardziej dostrzega się w społeczeństwie potrzebę specjalistycznego kierowania nazywanego „zarządzaniem kryzysowym” oraz przygotowania do jego realizacji wysoko kwalifikowanych kadr, które będą w sposób wysoce fachowy podejmowały w wyspecjalizowanych strukturach administracji państwowej i samorządowej problematykę:

- przewidywania i definiowania zagrożeń na poziomie kraju, regionu, zakładu;
- rozplanowania środków w celu zapobiegania zdefiniowanym zagrożeniom dla kraju, regionu;
- organizowania środków i szkolenia wyspecjalizowanych sił do działań ewakuacyjnych i ratowniczych;
- organizowania w sposób profesjonalny działań zapobiegawczych i ratowniczych;
- odbudowy życia społecznego po likwidacji skutków kryzysu.

Dla pewnego uproszczenia pojęć i rozumowania w dalszych naszych rozważaniach celowym wydaje się dokonanie klasyfikacji sytuacji reagowania kryzysowego z podziałem na grupy zdarzeń / sytuacje likwidowane na poziomie etatowych sił ratowniczych oraz na sytuacje wymagające spotęgowania potencjału osobowego i sprzętowego określane jako działania kryzysowe – klasyfikację to graficznie obrazuje poniższy rysunek nr 1.

Rys. 1. Klasyfikacja sytuacji reagowania ratowniczo-kryzysowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Kołodziński, *Istota inżynierii systemów zarządzania bezpieczeństwem*, Materiały z III Konferencji „Zarządzanie kryzysowe”, AM, Szczecin 2005, s. 103.

Wymienione powyżej problemy zadaniowe w zakresie zarządzania kryzysowego są wynikiem narastania zjawisk kryzysowych w ww. wymiarach, jako³:

- kryzys wartości – jest to utrata / lub brak pełnej kontroli nad rzeczywistością zjawisk społecznych;
- kryzys poznania – jest to brak pełnych zdolności (możliwości) do kontrolowania i sterowania przebiegiem kryzysów.

Posługując się ww. wymiarami rozległości zjawisk kryzysowych, można stwierdzić, że narastają coraz bardziej widoczne problemy związane z teorią i praktyką zarządzania kryzysami szczególnie w ujęciu makro (kapitałnym przykładem jest aktualna sytuacja masowej migracji i nasilania się zjawiska terroryzmu w Europie i na Bliskim Wschodzie)⁴. Brak nowoczesnych i efektywnych rozwiązań wspomnianych problemów generuje w działaniach kryzysowych elementy ryzyka, które może być tym większe im mniej zostaną zbadane i zdefiniowane poszczególne rodzaje (formy) zagrożeń⁵.

Powstające sytuacje kryzysowe, chociaż z powodu zasięgu i skutków fizycznego oddziaływania są bardzo różnorodne, mają dwie podstawowe wspólne cechy:

- *powstaje złożona sieć* powiązań warunkujących kształtowanie się czynników przyczynowych, które występują w określonym czasie i przestrzeni, co zwykle eliminuje linearne, przyczynowo-skutkowe myślenie (przewidywanie);
- *sytuacje o znamionach zagrożenia* charakteryzują się narastaniem intensywności oddziaływania czynników przyczynowych, potęgujących możliwość zniszczenia podstaw ludzkiej egzystencji i będących bezpośrednim zagrożeniem dla dużych grup populacji.

Dynamizm i złożoność sytuacji o znamionach kryzysu narzucają systemom zarządzania kryzysowego funkcjonującym w administracji publicznej coraz wyższe wymagania sprawnościowe, których osiągnięcie zależy od spełniania czterech podstawowych warunków:

- *rozwoju* – ewolucyjnej świadomości i rozbudowy modeli koncepcyjnego myślenia;
- *tworzenia* – opartego na rozwoju wzorcowych procedur/scenariuszy dla coraz sprawniejszych systemów zarządzania;
- *zdobywania* – fachowej wiedzy potrzebnej do projektowania efektywnych systemów opartych na tych wzorcach;
- *zastosowania* – zdobytej wiedzy w praktycznym projektowaniu systemów zarządzania, w tym wypadku kryzysowego.

Dlatego warto przeanalizować poniższą tabelę klasyfikującą wpływ poszczególnych grup zagrożeń na otoczenie bezpośrednie wokół ogniska zagrożenia jak i skutki dalekosiężne.

³ *Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, ochrona informacji niejawnych*, red. S. Mazur, Wyd. AWF, Katowice 2003, s. 7.

⁴ Mamy tu na myśli trwający od blisko roku napływ do bogatych krajów Europy fali emigrantów z Syrii i skoordynowany na wielką skalę atak terrorystyczny w Paryżu 13.11.2015 r.

⁵ Przykładem takich negatywnych skutków może być huragan Katrina w Nowym Orleanie 29.09.2005 r.

Tabela 1. Zależność zagrożeń i aspektów regionalnych

Aspekty regionalne Zagrożenia	Przestrzeń	Terytorium	Sąsiedztwo	Wpływ środowiska na zagrożenie	Wpływ zagrożenia na środowisko	Wpływ na zagospodarowanie przestrzenne	Wpływ na rozmieszczenie ludności
Środowiskowe	+	+	+	++	+	+	+
Społeczne	+	+	+	-	-	-	+
Medyczne	+	+	+	-	-	-	-
Techniczne	+	+	++	+	++	+	++

Legenda: (+) – powiązanie, (++) – silne powiązanie, (-) – brak powiązania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: N. Sypion, *Systemy informacji geograficznej a bezpieczeństwo publiczne*, Materiały z Konferencji Samorządowej „Bezpieczna Polska. Bezpieczny Region”, Stargard Szczeciński 2003.

Powyższe wymagania i niezbędne warunki do ich realizacji (a związane są one z funkcjonalnym rozwojem systemów zarządzania kryzysowego w administracji publicznej) postulują, by w tychże strukturach uzyskać następujące umiejętności i zdolności:

- interdyscyplinarne umiejętności w zakresie wykorzystania dostępnej wiedzy – jako podstawy funkcjonowania systemów zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego;
- umiejętności tworzenia sieciowych organizacji – jako warunku funkcjonalnej skuteczności systemów reagowania kryzysowego;
- zdolności do tworzenia ośrodka(ów) decyzyjnego(ych) (przywództwa) – jako wiodącej funkcji w sytuacjach zagrożenia kryzysowego;
- zdolność do tworzenia efektywnych łańcuchów procesów logistycznych i struktur wykonawczych – do konkretnych rodzajów zagrożeń kryzysowych (w ujęciu regionalnym i ponadregionalnym);
- zdolność do efektywnego wykorzystywania nowoczesnych systemów informacyjnych i informatycznych – pozwalających na zbudowanie systemów ostrzegania i zarządzania kryzysowego na szczeblu regionalnym i ogólnokrajowym;
- umiejętność zarządzania specjalistyczną wiedzą – jako czynnikiem funkcjonalnej skuteczności systemów reagowania kryzysowego;
- umiejętności do organizacyjnego uczenia się i tworzenia kultury organizacji opartej na wiedzy i zbieranych doświadczeniach – pozwalającym na odejście od rutyny (czynnik oryginalności) podejmowanych decyzji i dostosowanie sposobów działania do dynamiki sytuacji kryzysowych;
- umiejętności wykorzystania indywidualnych i organizacyjnych kompetencji – dla poprawy skuteczności struktur zarządzania kryzysowego⁶.

Kanony efektywnego zarządzania kryzysowego postulują, by działania rozwojowe dziedziny opierać przede wszystkim na myśleniu, które łączy w sobie

⁶ Są to postulaty w dużej mierze związane z pojęciem zarządzania „wielopasmowego” mającego na celu odejście od wszechobecności państwa na rzecz struktur regionalnych, społecznych. R.A.W. Rhodes, *Towards a Postmodern Public Administration Epoch, Epistemology or Narrative?*, Jean Monnet Chair Papers, 33, EU, Florence 1995.

kategorii myślenia projektowo-innowacyjnego oraz myślenia sieciowego i strategicznego – tak by były one podstawowym narzędziem poprawy sprawności systemów zarządzania kryzysowego.

Istnieje, więc m.in. pilna potrzeba poszerzenia i zdefiniowania zakresu wiedzy oraz wykorzystywanego do tych potrzeb specjalistycznego języka⁷ umożliwiającego kierowanie przebiegiem kryzysów w wymiarze społecznym oraz posiadania narzędzi, które pozwoliłyby skuteczniej sterować przebiegiem zjawisk kryzysowych, tj. ich zasięgiem i skutkami – w pożądanym przez nas kierunku.

Niemożność pełnego przewidzenia czasu, miejsca powstania i przebiegu kryzysu rodzi też zapotrzebowanie na skonstruowanie procedur antycypacji⁸ zjawisk kryzysowych pozwalających w sposób maksymalnie projekcyjny opracować scenariusze rozwoju danego typu kryzysów.

Na dzień dzisiejszy w Polsce istnieje w dalszym ciągu potrzeba ujednoczenia i usystematyzowania w sposób kompleksowy przepisów prawnych (rozproszonych aktualnie w kilkudziesięciu aktach prawnych) regulujących zarządzanie kryzysowe w następujących obszarach występowania zjawisk kryzysowych⁹:

- kryzysu polityczno-militarnego państwa;
- niepokojów społecznych;

⁷ Nie można postawić znaku równości pomiędzy wiedzą i językiem. Wiedza człowieka ma podłoże wewnętrzne, zwłaszcza fizjologiczne obejmujące nie tylko działanie zmysłów, ale również pewne wrodzone systemy przetwarzania informacji, które należy uznać za per-werbalne. Zgromadzona wiedza ma podłoże w doświadczeniu wewnętrznym lub mistycznym, które jest bardzo trudno lub nawet niemożliwe do przekazania w formie werbalnej. Dla potrzeb komunikacji społecznej użyteczna jest wiedza przekazywana w postaci werbalnej (tj. w określonym języku). Wiedza w tej sytuacji nie jest wiedzą pojedynczego człowieka, ale wiedzą ludzkości. M. Chlebuś, *Uwagi o przyszłej wiedzy*, News Mind, s. 1, <http://www.chlebus.eco.pl/NewsMind.htm>.

⁸ Antycypacja (łac. *anticipatio* – uprzedzenie), przewidywać, przypuszczać, co z góry może się zdarzyć, uprzedzać, przedwczasnie wykonywać, *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1974, s. 38.

⁹ Pomimo uchwalenia w dn. 26 kwietnia 2007 r. ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 98 poz. 590 z póź. zm.) – dalej funkcjonują inne przepisy prawne regulujące problematykę zarządzania kryzysowego, które są aktualnie rozproszone w kilkudziesięciu ustawach i rozporządzeniach wykonawczych, a które nie do końca regulują wszystkie kompetencje służb ratowniczych, powodując atomizację kompetencji i odpowiedzialności. Można tu przytoczyć np. tylko wybrane ustawy jak: 1) Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 156, poz. 1301; 2) Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. Nr 113, poz. 985; 3) Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. Nr 62, poz. 558; 4) Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 o ochronie przeciwpożarowej, teks jednolity Dz.U. Nr 1476, poz. 1229 z póź. zm.; 5) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 prawo ochrony środowiska, Dz.U. Nr 62, poz. 627; 6) Ustawa z dnia 18 lipca 2001 prawo wodne, Dz.U. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.; 7) Ustawa z dnia 08 września 2006 o państwowym ratownictwie medycznym, Dz.U. Nr 191, poz. 1410; 8) Ustawa z dnia 29 listopada 2000 prawo atomowe, Dz.U. Nr 3, poz. 18.

- stanów nadzwyczajnych;
- konfliktu zbrojnego (wojny);
- stanu wyjątkowego;
- klęski żywiołowej;
- przypadków aktów terrorystycznych;
- awarii technicznych i przemysłowych;
- katastrof naturalnych (wywołanych przez siły natury).

Nasilanie się nowych form zagrożeń naturalnych i wynikających z działalności człowieka (planowych i destrukcyjnych) stawia przed strukturami administracji publicznej coraz nowsze i coraz bardziej skomplikowane wymagania.

Te nowe zadania (szczególnie zjawisko terroryzmu) coraz szerzej przejmują Siły Zbrojne, które poprzez swoje wykształcenie i wyposażenie stają się w wielu państwach najbardziej sprawną organizacją zdolną w bardzo krótkim okresie do podjęcia różnorodnych form reagowania kryzysowego¹⁰.

W Polsce w cytowanych powyżej aktach prawnych są zawarte rozwiązania nakładające na struktury decyzyjne i organizacyjne WP zadania związane z udziałem wydzielonych komponentów do zadań militarnego i niemilitarnego reagowania kryzysowego.

Zakres zadań w obszarze niemilitarnego reagowania kryzysowego ulega systematycznemu rozszerzeniu poprzez modyfikację zapisów ustawowych oraz wspomnianą już dynamikę zmian w spektrum form zagrożeń naturalnych i wywołanych przez cywilizacyjną i społeczną działalność człowieka.

PROBLEMATYKA RYZYKA W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

Podejmowane decyzje związane z bezpieczeństwem publicznym muszą być maksymalnie wolne od ryzyka¹¹. Występowanie dużego ryzyka w zarządzaniu kryzysowym jest codziennością a jedyną drogą jego ograniczenia jest *monitorowanie ryzyka*. Poprzez monitorowanie ryzyka w obszarze bezpieczeństwa publicznego

¹⁰ Szczególnie spektakularnym przykładem zdolności sił zbrojnych do udzielania pomocy humanitarnej i prowadzenia działań anty kryzysowych w dowolnym miejscu kraju (i w dowolnym miejscu kuli ziemskiej) jest powołana w 1996 r. Wojskowa Jednostka Reagowania na Wypadek Zagrożeń Kanadyjskich Sił Zbrojnych – DART. Na podst. Z. Rzepka, *Materiały szkoleniowe*, Agencja Mikado, Katowice 2008, www.obronacywilna.pl.

¹¹ Dzieje ryzyka są długie i niezwykle: od przepowiedni (wyrocznia delficka), gry w kości i roli wróżbitów, którzy mieli monopol na wiedzę dotyczącą przyszłości, do współczesnych wyrafinowanych metod jego oceny, chociażby w postaci instrumentów pochodnych od badań operacyjnych i teorii gier. Era roli intuicji, doświadczenia i irracjonalnych ocen ryzyka została zastąpiona poprzez skomplikowane metody matematyczno-statystyczne i ekonometryczne, wspomagane komputerowymi programami oceny ryzyka. We współczesnym zarządzaniu nie wystarczy już sam wynik końcowy (efekt), ale koniecznym jest pomiar ryzyka, który to pomiar ma charakter systemowy i racjonalny. P.L. Bernstein, *Przeciw bogom: niezwykle dzieje ryzyka*, WIG-Press, Warszawa 1997, s. 12–14.

będziemy rozumieli wybór właściwej strategii działania (wariantu) – czyli sterowanie w kierunku zaplanowanych rezultatów, a nie z kontrolą¹².

Wykorzystanie różnorodnych metod oceny ryzyka w zarządzaniu kryzysowym zależy od kilku podstawowych kryteriów ich wyboru:

- dostępności do informacji przy uwzględnieniu ich zmienności w czasie;
- horyzontu czasowego realizowanych zadań (długo- i krótkookresowa ocena ryzyka);
- znajomości metod oceny ryzyka i umiejętności ich zastosowania w praktyce;
- wiedzy i doświadczenia w zakresie oszacowania skali i prawdopodobieństwa zdarzeń mających wpływ na ryzyko w podjętych działaniach (dotyczy to decydentów zarządzania kryzysowego wszystkich jego szczebli), a także ze świadomości o praco- i czasochłonności zastosowanych metod;
- skłonności decydentów do podejmowania decyzji w warunkach względnej pewności i bezwzględnej niepewności oraz oszacowanego stopnia ryzyka przedsięwzięcia;
- znaczenia determinantów polityczno-gospodarczych i społecznych w ocenie ryzyka, a także ich skutków z punktu widzenia skuteczności realizacji zadań;
- możliwości użycia komputerowych programów oceny ryzyka w planowaniu działań.

W procesie wykorzystywania metod oceny ryzyka działania nie należy zapominać o wyeksponowaniu ekonomiczno-finansowych skutków ryzyka, utożsamianych z korzyściami / lub nieuniknionymi stratami – przy uwzględnieniu aprobaty skutków tych działań przez czynniki społeczno-polityczne¹³.

Z metodycznego punktu widzenia skuteczność ograniczania (eliminowania) ryzyka w zarządzaniu kryzysowym zależy głównie od:

- *uwzględnienia w przyjętej ocenie wszystkich* (korzystnych i niekorzystnych) stanów otoczenia społeczno-gospodarczego, trafności ustalenia prawdopodobieństw możliwych zdarzeń (bezpośrednio związanych z badanym ryzykiem) – przyjęte prawdopodobieństwa (ustalane przez decydentów i ekspertów) mogą mieć charakter obiektywny lub subiektywny (np. prognozy użytego potencjału ratowniczego, przewidywane rezultaty działań ratowniczych i związane z tym koszty);
- *zgodności planowanych działań z oczekiwanymi rezultatami*;
- *zgodności celów i elementów realizowanych zadań z przyjętą strategią i doktryną*.

W procedurze wyboru optymalnej metody oceny ryzyka działania duże znaczenie ma dostępność do rzetelnej informacji, a więc istotne są jej źródła i przepływy oraz wiarygodność. W przypadku analizy ryzyka zdarzeń kryzysowych zmierza się bowiem do oszacowania rozkładu prawdopodobieństw wystąpienia niepewnych zdarzeń (wielkości wejściowych), które są istotne dla wyniku działania sił reagowania kryzysowego.

¹² Na podst. T. Szmidtka, *Podejmowanie decyzji, ryzyko w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Materiały z konferencji „Zarządzanie kryzysowe”*, AM, Szczecin 2003.

¹³ *Ibidem*.

Wobec tego duże znaczenie ma identyfikacja *kryterium wyboru metody i minimalizacji ryzyka*. Inne powinno być postępowanie w warunkach skrajnie niekorzystnych, tzn. w przypadku wariantów charakteryzujących się dużym prawdopodobieństwem wystąpienia różnych możliwych czynników niepewnych, które mogą być przyczyną niepowodzeń w realizacji zadań stojących przed siłami reagowania kryzysowego.

Badanie (pomiar) stopnia ryzyka w działaniach kryzysowych jest realizowany na poziomie *operacyjnym* i na poziomie *strategicznym*.

1. Metody pomiaru ryzyka na *poziomie operacyjnych* są używane do rozwiązywania konkretnych sytuacji decyzyjnych, mających na celu podjęcie decyzji optymalnych¹⁴.
2. Metody pomiaru ryzyka na *poziomie strategicznym* są wykorzystywane do oceny poziomu ryzyka w obszarach strategii działania kryzysowego dotyczących zagadnień finansowania działań, problemów logistyki i ochrony środowiska¹⁵.

W ujęciu teoretyczno-praktycznym kierujący działaniami (ustawowo są to zespoły zarządzania kryzysowego – gmina, powiat, województwo, rząd) w ramach reagowania kryzysowego mogą znaleźć się w kilku podstawowych sytuacjach:

- Sytuacja optymalna, kiedy kierujący posiada dostęp do wszystkich informacji i środków techniczno-osobowych pozwalających zastosować najkorzystniejszą dla siebie taktykę i strategię działania – *sytuacja maksimumu*;
- Sytuacja wystąpienia braku dostępu przez kierującego do informacji i dostępu do środków realizacji zadań, będąc też np. dodatkowo osłabianym słabościami wewnętrznymi podległych struktur – stosuje się wtedy taktykę / *strategię minimum* – pozwalającą przetrwanie niekorzystnej sytuacji lub decydując się na podjęcie decyzji o zaniechaniu działań;
- Sytuacja, w której kierujący (zespół) napotyka na ograniczenia związane z wykorzystaniem szans zewnętrznych, np. z powodu słabości planu realizacji i słabości sił reagowania kryzysowego, możliwa jest do zastosowania taktyka / strategia działania o znamionach – *maksyminu* ukierunkowana na minimalizację słabości w celu wykorzystania szans zewnętrznych;
- Sytuacja, w której kierujący (zespół) jest poddany presji narażenia jego planu działania na zewnętrzne zagrożenia, możliwa jest, więc do zastosowania taktyka / strategia o znamionach – *minimumu*, polegająca głównie na przeciwstawianiu się tym utrudnieniom, jakie stwarza otoczenie, w celu wykorzystania do maksimum swojego potencjału wewnętrznego.

Wymienione wyżej sytuacje wymagają, by w działalności struktur zarządzania został zachowany element racjonalności poprzez¹⁶:

¹⁴ G. Calvert, *Highwire Managment. Risk Taking. Tactics for Leaders, Innovatores, and Trailbazers*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco 1993, s. 7 [cyt. za:] P. Buła, *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach gospodarczych*, AE, Krakowie 2003, s. 42.

¹⁵ J. Bizon-Górecka, *Strategie zarządzania ryzykiem w organizacji gospodarczej*, „Przeгляд Organizacji” 2001, nr 1, s. 13.

¹⁶ A. Ostrokólski, *Racjonalne podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Materiały z konferencji „Zarządzanie kryzysowe”*, WSM Szczecin 2003.

- eliminowanie subiektywizmu poznania i oceny sytuacji kryzysowych;
- organizowanie zespołowej pracy – dotyczącej rozpoznania i ocen sytuacji kryzysowej;
- stosowanie obserwacji i eksperymentu, tj.:
 - badanie rzeczywistości sytuacji kryzysowej,
 - opracowanie hipotezy,
 - sprawdzenie i wykorzystanie hipotezy.

Eliminacja błędów kierowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa publicznego (których zwykle nie można już cofnąć) jest wyzwaniem, dla którego musimy przygotować nie tylko techniki opracowania i podejmowania decyzji kryzysowych, ale i skodyfikować zbiór zasad moralnych wpływających na kształt tych decyzji. Pamiętajmy, że podejmowanym decyzjom w sytuacjach kryzysowych zwykle towarzyszy cierpienie ludzkie, szkody, okrucieństwa, a nawet zabójstwa, co może determinować treść rozstrzygnięć ratowniczych.

Wszystkie te ww. zadania / problemy związane z rozwiązywaniem określonych problemów decyzyjnych i wykonawczych będą realizowane przez wojskowe komponenty użyte w reagowaniu kryzysowym. Dowódcy wspomnianych komponentów będą zmuszeni w podejmowaniu decyzji (w tym oceny ryzyka) do stosowania innych odniesień dotyczących oceny sytuacji niż na pole walki, tj. określić rozmiary strat gospodarczych, kolejność ewakuacji, zakres udzielanej pomocy, wykorzystane środki (rodzaj, ilość), specjalistyczne wyszkolenie swoich podwładnych.

Na dzień dzisiejszy programy szkoleń w szkolnictwie wojskowym i programy szkolenia w jednostkach wojskowych problematykę wykorzystania sił zbrojnych dla potrzeb reagowania kryzysowego podejmują w ograniczonym zakresie.

W poprzednim okresie w Wojsku Polskim istniały wyspecjalizowane jednostki Obrony Terytorialnej które miały programy szkolenia i wyposażenie odpowiadające wg ówczesnych doktryn potrzebom OC – trzeba jednak uczciwie zauważyć, że były to już struktury nie odpowiadające współczesnym potrzebom reagowania kryzysowego. Krótkowzroczność i pseudo oszczędności w działalności ministrów obrony narodowej J. Szmajdzińskiego i B. Klicha doprowadziły w latach 2003–2008 do ich likwidacji – mimo wcześniejszych propozycji opracowanych przez struktury MON ich reorganizacji i unowocześnienia¹⁷.

OGENA MOŻLIWOŚCI SZ RP PODCZAS PODEJMOWANIA INTERWENCJI KRYZYSOWYCH

Zbierane przez lata doświadczenia związane z szeroko rozumianym udziałem SZ RP w działaniach ratowniczych na terenie kraju obejmują sytuacje obecnie określone jako kryzysowe i zazwyczaj wynikające z nagłych zdarzeń katastroficznych o podłożu naturalnym / lub spowodowanym przez działalność człowieka.

¹⁷ R. Szeremietiew, *Koncepcja systemu obrony terytorialnej*, oprac. MON, Warszawa 1998, <http://obronanarodowa.pl>.

Do tych zdarzeń zaliczają się katastrofy lądowe, lotnicze na lądzie i morzu oraz morskie, a także powodzie, zatory lodowe na rzekach, zakłócenia w transporcie lądowym w okresie zimy, pożary, skażenia chemiczne, szeroko rozumiana problematyka rozminowywania, do których pokonywania i likwidacji przygotowano wyspecjalizowane siły i środki na bazie Sił Zbrojnych.

Do realizacji zadań mających na celu ochronę życia i zdrowia, mienia i środowiska naturalnego Siły Zbrojne RP utrzymują wydzielone do użycia specjalistyczne siły i środki do użycia w nw. sytuacjach¹⁸:

- zwalczania powodzi i zjawisk zagrożeń lodowych;
- udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych i usuwania skutków pożarów wewnętrznych;
- udziału w likwidacji skutków awarii technicznych z Toksycznymi Środkami Przemysłowymi (TŚP) i wypadkami radiacyjnymi;
- udziału w działaniach przeciwepidemicznych;
- udziału w akcjach poszukiwawczo-ratownicznych;
- prowadzenia akcji rozminowania i transportu materiałów niebezpiecznych.

Aktualnie wg „Planu zarządzania kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej / załączniki (ujęcie zadaniowe)” – wykorzystanie sił i środków wojska do użycia w sytuacjach kryzysowych (zagrożenia niemilitarne) przewidywane jest w nw. sytuacjach¹⁹:

1. Użycie Sił Zbrojnych RP w działaniach antyterrorystycznych i utrzymania porządku publicznego (zał. nr 1)

Lp.	Liczebność planowanego personelu	Sprzęt
1.	1435	Etatowy – wg potrzeb

2. Użycie Sił Zbrojnych RP w izolowaniu zagrożonego obszaru oraz działaniach zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach (zał. nr 2)

Lp.	Liczebność planowanego personelu	Sprzęt
1.	3094	Etatowy – wg potrzeb

3. Użycie Sił Zbrojnych RP w akcjach poszukiwawczo-ratownicznych (zał. nr 3)

Lp.	Liczebność planowanego personelu	Sprzęt
1.	310	30 grup poszukiwania wyposażonych w sprzęt etatowy

¹⁸ J. Falecki, *Udział specjalistycznych sił i środków Wojska Polskiego w działaniach ratowniczych*, [w:] *Materiały z konferencji „Zarządzanie kryzysowe”*, AM, Szczecin 2004.

¹⁹ Na podst. materiałów szkoleniowych Centrum Zarządzania Kryzysowego MON, *Użycie SZ RP do wsparcia administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych*, AON, Rembertów, 28.02.1913, s. 7–25.

4. Użycie Sił Zbrojnych RP w sytuacjach wymagających użycia specjalistycznego sprzętu, a także oczyszczania terenu z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianie (zał. nr 4)

Lp.	Liczebność planowanego personelu	Sprzęt
1.	328	39 rup / 123 pojazdy

5. Użycie Sił Zbrojnych RP w monitorowaniu i ocenie skutków zagrożeń niemilitarnych (zał. nr 5)

Lp.	Liczebność planowanego personelu	Sprzęt
1.	46	14 tatowych SOA

6. Użycie Sił Zbrojnych RP w likwidacji skażeń chemicznych i promieniotwórczych (zał. nr 6)

Lp.	Liczebność planowanego personelu	Sprzęt
1.	127	Wyposażenie etatowych grup ratownictwa chemicznego JW

7. Użycie Sił Zbrojnych RP w naprawie i odbudowie zniszczonej infrastruktury technicznej oraz zapewnieniu przejeźdności szlaków komunikacyjnych (zał. nr 7)

Lp.	Liczebność planowanego personelu	Sprzęt
1.	1306	WJO – wydzielane z jednostek inżynieryjnych / wg potrzeb

8. Użycie Sił Zbrojnych RP w działaniach przeciwepidemicznych, sanitarnohigienicznych, udzielaniu pomocy medycznej oraz likwidowaniu skażeń i zakażeń biologicznych (zał. nr 8).

Lp.	Liczebność planowanego personelu	Sprzęt
1.	212	Etatowy sprzęt grup ChRZA

9. Użycie Sił Zbrojnych RP w ewakuacji ludności i mienia oraz ochronie terenu podczas zagrożeń niemilitarnych (zał. nr 9)

Lp.	Liczebność planowanego personelu	Sprzęt
1.	2724	Wg potrzeb ewakuacyjnych i ratowniczych (lądowych wodnych, powietrznych)

10. Ochrona i zabezpieczenie obiektów infrastruktury krytycznej użytkowanych przez MON (zał. nr 10)

Lp.	Liczebność planowanego personelu	Sprzęt
1.	Brak danych	Wg potrzeb sytuacyjnych

Dla realizacji ww. zadań przewidziano w wspomnianym powyżej planie MON: 9513 osoby specjalistycznego personelu wojskowego oraz 1492 jednostki sprzętowe (są to różnego typu pojazdy, maszyny, jednostki pływające i lotnicze). Jest to ogromny i wyspecjalizowany potencjał, który wymaga odpowiedniego wyszkolenia obsługującego go personelu i dostosowania go do różnorodnych sytuacji i potrzeb.

Dla pewnego zobrazowania możliwości i wysiłku wydzielonych komponentów ratowniczych WP posłużmy się danymi z 2010 roku, kiedy to wojskowe grupy ratownicze brały aktywny udział w akcji przeciwpowodziowej i tak Siły Zbrojne RP wydzieliły do bezpośredniej akcji ratowniczych personel i podstawowy sprzęt²⁰:

- 26 888 żołnierzy;
- 101 pływających transporterów samobieżnych (PTS);
- 52 statki powietrzne;
- 86 zestawy niskopodwoziowe.

W szczytowych okresach akcji przeciwpowodziowej w 2010 r z SZ RP wydzielano jednorazowo:

- w powodzi w okresie maj–czerwiec – 5810 żołnierzy;
- w powodzi w sierpniu – 625 żołnierzy;
- w powodzi we wrześniu – 64 żołnierzy;
- w działaniach przeciwpowodziowych w grudniu – 129 żołnierzy.

Siły Zbrojne RP przekazały dla powodzi:

- 277 297 ton żywności do bezpośredniego spożycia;
- 525 508 ton produktów do przygotowania posiłków;
- 280 455 szt. przedmiotów zaopatrzenia mundurowego;
- 1090 ton środków higieny.

Łączna suma wszystkich poniesionych wydatków na ww. akcje przeciwpowodziowe wyniosła 15 116 088 zł.

Zwykle wydzielone siły wojska biorą udział w ww. sytuacjach i działaniach kryzysowych, kiedy cywilne siły ratownicze nie posiadają odpowiednich środków, specjalistów / lub jest to sytuacja, która niesie za sobą skrajne zagrożenia dla zespołów reagowania kryzysowego, np. są to wojskowe zespoły rozminowania.

I niezależnie od tego, jakie obecnie reprezentowane są poglądy na organizację reagowania kryzysowego, należy stwierdzić, że to właśnie Siły Zbrojne od zarania takich potrzeb dysponują odpowiednim potencjałem osobowym i sprzętowym do użycia w czasie najcięższych sytuacji kryzysowych.

²⁰ *Ibidem*, s. 27.

PRZESŁANKI SZKOLENIA PERSONELU WOJSKOWEGO DO ZADAŃ REAGOWANIA KRYZYSOWEGO

W minionym okresie nie zamierzano tworzyć specjalistycznych formacji do pokonywania i likwidacji zdarzeń o podłożu katastroficznym / czy obecnie określanych jako kryzysowe. Nie przewidywano wtedy również dla Straży Pożarnej zadań z zakresu ratownictwa inżynieryjnego, a którego namacalną potrzebę stwierdzamy, na co dzień w wykonaniu właśnie Straży podczas usuwania katastrof komunikacyjnych i budowlanych oraz wielkich katastrof przemysłowych.

Nasilanie się ilości zjawisk kryzysowych wywoływanych przyczynami naturalnymi – tj. globalne ocieplenie spowodowane przez człowieka i jego często bezmyślnością związaną z zanieczyszczeniem środowiska będzie powodować, że przed specjalistycznymi siłami WP będą stawiane coraz inne zadania związane z działaniem w całym nowym sytuacjach, np. tj.:

- udział w usuwaniu i zabezpieczaniu skutków awarii / klęsk spowodowanych przez źle zabezpieczone wysypiska i hałdy poprodukcyjne – tylko niewielki procent tych składowisk jest zorganizowanych i prowadzonych zgodnie z wymaganiami;
- główny udział w likwidacji skutków i zagrożeń związanych z uwalnianiem się BŚT i PŚT zgromadzonych w morzu, na poligonach i w źle zabezpieczonych składowiskach.

Dostrzeganie nowych zagrożeń powinno zaowocować min. szerszym wprowadzeniem do programów szkoleń specjalistycznych zespołów ratownictwa wojskowego problematyki zagrożeń cywilizacyjnych oraz wyposażania wojska w nowoczesne wyposażenie techniczne o cechach uniwersalności, tj. wykorzystania go nie tylko na polu walki.

Istniejące procedury działania wojskowych zespołów ratownictwa powinny być systematycznie zmieniane i modyfikowane do pojawiających się aktualnie zagrożeń oraz zagrożeń o charakterze hipotetycznym. Unowocześnianie procedur, wyposażenia jest najprostszą i jednocześnie najskuteczniejszą drogą do ograniczenia ryzyka oraz podnoszenia efektywności wydzielonych sił wojska w działaniach kryzysowych.

Umiejętność analizy i oceny zjawiska kryzysowego (katastrofy) przez dowódców wojskowych różnych szczebli – w obszarze jego skutków, zasięgu i zastosowania odpowiednich sił i metod działania do ograniczenia i likwidacji zdarzenia katastroficznego jest wynikiem oceny ryzyka, którego zasady oceniania omówiono powyżej.

Stosując pewne uproszczenie myślenia można powiedzieć, że ocena ryzyka jest powiązana z ergonomicznym podejściem do każdego problemu, które to podejście najprościej mówiąc zakłada dostosowanie środowiska pracy – do sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa człowieka.

Innym ważnym elementem podejmowania decyzji związanych z sytuacją kryzysową jest problem etyki, tj. podejmowania decyzji, a w ich wyniku podjęcia działań związanych z sytuacjami kryzysowymi. Doświadczenia ostatniego przeło-

mu wieków postulują by do tradycyjnych norm etycznych, tj.: obiektywność, krytycyzm, bezinteresowność, intersubiektywność – dołączyć; przezorność, subiektywną wrażliwość, gotowość do ryzyka, otwartość – cechy szczególnie potrzebne dla ludzi podejmujących decyzje o charakterze interdyscyplinarnym. Prawie każde zapoczątkowanie i przebieg zdarzenia kryzysowego ma podłoże o charakterze wieloprzyczynowym²¹.

Powyżej cytowano znaczenie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która w swojej treści (art. 25 pkt. 1, 2 i 3) postuluje szerokie wykorzystanie potencjału wojska do zadań reagowania kryzysowego z znaczeniem, że to wykorzystanie nie powinno naruszać gotowości bojowej i potencjału obronnego państwa.

Ponadto wspomniane powyżej ustawy dotyczące zarządzania kryzysowego oraz sytuacji politycznych i militarnych postulują oraz określają zasady wykorzystania SZ do potrzeb reagowania w sytuacjach kryzysowych – jednak w treści tych ustaw można się dopatrzeć braku pełnej ich kompatybilności i dostosowania do aktualnej sytuacji wewnętrznej i geopolitycznej.

Należy tutaj zaznaczyć, iż system zarządzania kryzysowego w Polsce obejmuje wyłącznie kwestie zagrożeń niemilitarnych, a w praktyce skupia się głównie na ratownictwie i ochronie ludności, natomiast system NATO-wski traktuje zaś zarządzanie kryzysowe znacznie szerzej. Obejmuje swoim obszarem zainteresowania całokształt zaangażowania środków cywilnych w przeciwdziałaniu wszystkim sytuacjom kryzysowym, w tym również o charakterze polityczno-militarnym²².

Praktyką stosowaną na całym świecie, w tym w Polsce jest wykorzystywanie sił zbrojnych do akcji ratowania ludności i mienia w sytuacjach pojawienia się nie tylko zagrożeń militarnych ale także zagrożeń o charakterze niemilitarnym. Jak już wspomniano skala tych zadań dla sił zbrojnych ciągle wzrasta. Istotny i stały charakter zadań ratowniczych dla wojska wymaga od niego ciągłego dostosowywania liczby, struktury, dyslokacji, wyposażenia i wyszkolenia części jednostek wojskowych do potrzeb ratowniczych²³.

Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa przez użycie sił zbrojnych w znaczeniu funkcjonalnym według W. Kitlera to podstawowa forma współpracy cywilno-wojskowej w zapewnianiu bezpieczeństwa narodowego, realizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, ustalonymi zasadami i procedurami, obejmująca wydzielenie i przygotowanie jednostek sił zbrojnych do udzielania koniecznej pomocy, a także koordynację działań z organami władzy, służbami i organizacjami pozarządowymi w sytuacji szczególnych zagrożeń i wezwania pomocy wojskowej.

²¹ A. Ostrokólski, *Podmiotowość człowieka wobec wyzwań stęchniczowanego świata i zagrożenia bezpieczeństwa*, [w:] *Materiały z konferencji „Zarządzanie kryzysowe”*, AM, Szczecin 2006.

²² T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarnego w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych*, Wyd. WAT, Warszawa 2012, s. 318.

²³ A. Zapałowski, *Rola Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Studia wschodnie: polityka – gospodarka – bezpieczeństwo*, red. M. Hudzikowski, A. Zapałowski, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2014, s. 12.

Do szczególnych dziedzin tego wsparcia określonych za pomocą kryterium celu, zaliczamy: ochronę ludności, środowiska i dóbr kultury, ratownictwo, bezpieczeństwo i porządek publiczny, pomoc humanitarną, zapewnienie funkcjonowania organów władzy i ważnych instytucji publicznych, ochronę granicy państwowej, zapewnienie funkcjonowania służb użyteczności publicznej i mediów komunalnych oraz edukację na rzecz bezpieczeństwa²⁴.

MOŻLIWOŚĆ UŻYCIA SIŁ ZBROJNYCH RP NA TERENIE KRAJU

Siły Zbrojne RP są konstytucyjną formacją, której wykorzystanie wewnątrz kraju z zadaniem wzmocnienia bezpieczeństwa wewnętrznego jest obwarowana wieloma uwarunkowaniami i procedurami, ale skalę tych obwarowań komplikuje brak całościowych uregulowań w zakresie ich użycia.

Natomiast w zakresie zagrożenia zewnętrznego Konstytucja jasno określa, iż w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent RP zarządza mobilizację i ogłasza stan wojenny. Szczegółowo przesłanki które muszą być spełnione, aby wprowadzić stan wojenny wymienia w artykułe 2 ustawa o stanie wojennym²⁵.

W aktualnej sytuacji do podstawowych przesłanek należą zagrożenia spowodowane działaniami o charakterze terrorystycznym, działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej / lub gdy z umowy międzynarodowej wynikają nasze zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji.

Dwie z tych przesłanek, a mianowicie działania o charakterze terrorystycznym i w cyberprzestrzeni mogą wystąpić także jako zagrożenie wewnętrzne.

Jednakże wspomniana ustawa określa spełnienie jeszcze jednej przesłanki, a mianowicie bezpośredniości i zewnętrznego charakteru zagrożenia. Cecha „bezpośredniości” zagrożenia odnosi się do aspektu czasowego wystąpienia zagrożenia państwa. Dla jej spełnienia konieczne jest uzasadnione przekonanie o bliskim i wysoce prawdopodobnym zagrożeniu państwa, zwłaszcza przez czynniki zewnętrzne (międzynarodowe). Pojęcie zaś „działań terrorystycznych” jako konstytucyjnej przesłanki użycia Sił Zbrojnych RP na terytorium kraju nie jest jednoznaczne, gdyż brak jest powszechnie uznanej definicji „terroryzmu”²⁶. Terroryzm jest zasadniczo pojęciem politycznym i jako ciekawostkę można podać, że przez długi czas nie był on obecny w polskim prawie w formie definicji legalnej.

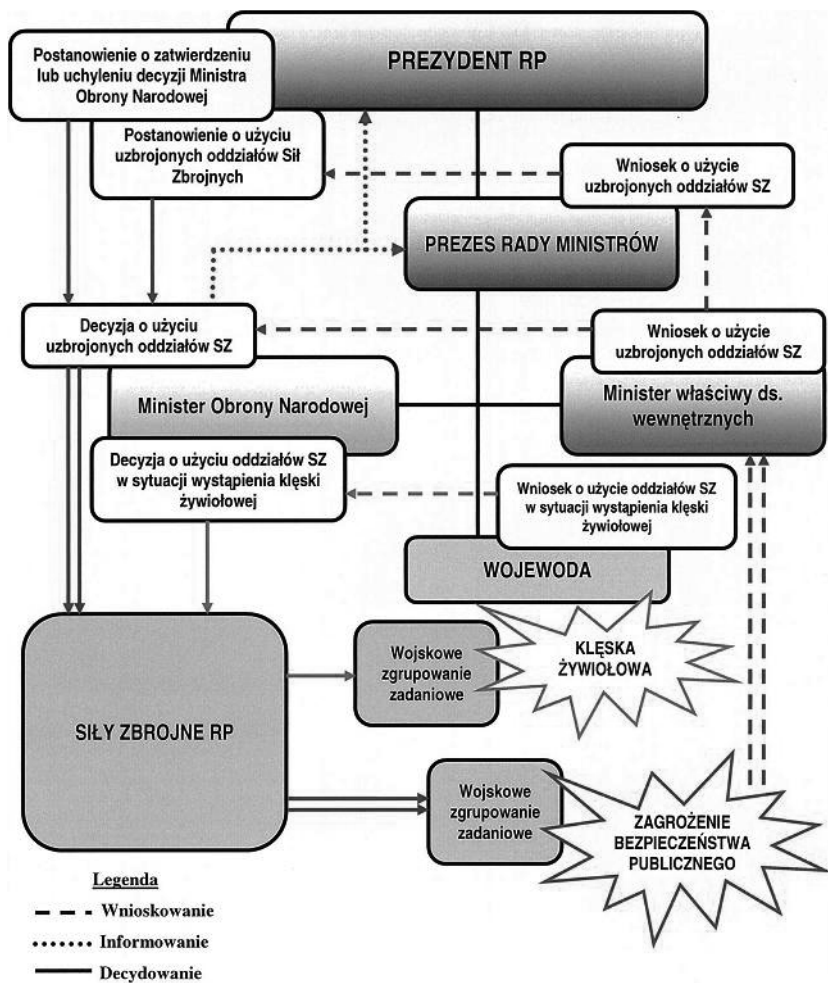
²⁴ K. Gąsiorek, W. Kitler, *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa 2005, s. 195.

²⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301, z 2003 r. Nr 228, poz. 2261, z 2004 r. Nr 107, poz. 1135, z 2011 r. Nr 222, poz. 1323).

²⁶ B. Janusz-Pawletta, *Dopuszczalność użycia Sił Zbrojnych RP na terytorium kraju w przypadku zagrożenia terroryzmem*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2011, nr 4 (85), s. 91.

Warto tutaj przedstawić graficznie procesy podejmowania decyzji o użyciu SZ RP w sytuacjach wymagających użycia siły (uzbrojonych oddziałów) np. w sytuacji zagrożeń terrorystycznych.

Rys. 2. Proces decyzyjny w zakresie użycia oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych do przeciwdziałania niemilitarnej sytuacji kryzysowej



Źródło: T. Szczurek, *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarnego w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych*, Wyd. WAT, Warszawa 2012, s. 304.

Wracając do problematyki sytuacji kryzysowych Minister Obrony Narodowej wg zapisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym (art. 25), na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczy-

pospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. W realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały sił zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego.

Do zadań sił zbrojnych w myśl ww. ustawy w szczególności należy:

- 1) współudział w monitorowaniu zagrożeń;
- 2) wykonywanie zadań związanych z oceną skutków zjawisk zaistniałych na obszarze występowania zagrożeń;
- 3) wykonywanie zadań poszukiwawczo-ratowniczych;
- 4) ewakuowanie uszkodzonej ludności i mienia;
- 5) wykonywanie zadań mających na celu przygotowanie warunków do czasowego przebywania ewakuowanej ludności w wyznaczonych miejscach;
- 6) współudział w ochronie mienia pozostawionego na obszarze występowania zagrożeń;
- 7) izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej;
- 8) wykonywanie prac zabezpieczających, ratowniczych i ewakuacyjnych przy zagrożonych obiektach budowlanych i zabytkach;
- 9) prowadzenie prac wymagających użycia specjalistycznego sprzętu technicznego lub materiałów wybuchowych będących w zasobach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 10) usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 11) likwidowanie skażeń chemicznych oraz skażeń i zakażeń biologicznych;
- 12) usuwanie skażeń promieniotwórczych;
- 13) wykonywanie zadań związanych z naprawą i odbudową infrastruktury technicznej;
- 14) współudział w zapewnieniu przejezdności szlaków komunikacyjnych;
- 15) udzielanie pomocy medycznej i wykonywanie zadań sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych;

Oddziały Sił Zbrojnych RP mogą być przekazane do dyspozycji wojewody w składzie etatowym albo jako tworzone doraźnie zgrupowania zadaniowe. Dowodzenie tymi oddziałami odbywa się na zasadach określonych w regulaminach wojskowych i według procedur obowiązujących w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Użycie oddziałów sił zbrojnych w sytuacji kryzysowej nie może zagrozić ich zdolności do realizacji zadań wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Szczegółowo zasady udziału jednostek wojskowych i oddziałów w zapobieganiu skutkom klęsk żywiołowych określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej

lub ich usuwaniu²⁷, w którym w § 2. 1. zostały wymienione rodzaje działań wojska w zakresie akcji ratowniczych lub prewencyjnych.

PODSUMOWANIE

Pomimo wspomnianych wyżej regulacji prawnych i ich nowelizacji na przestrzeni ostatnich lat nadal w przypadku rzeczywistego zagrożenia granic Polski np. poprzez coraz bardziej realne zagrożenie jakim jest masowe przekraczanie granicy przez uciekinierów – cytowane przepisy mogą okazać się trudne do zastosowania z uwagi na brak w tym zakresie jednego, skodyfikowanego aktu prawnego i wieloletnie zaniedbania w postaci braku ćwiczeń takich scenariuszy oraz ograniczania środków finansowych na tego typu działania.

Tym bardziej należy podkreślić, iż niektóre przepisy były pisane pod presją konfliktu wewnętrznego, który rozwija się na Ukrainie, a jego pogłębianie stanowi realne zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski. Wielką wadą i niedojrzałością intelektualną większości polskiej klasy politycznej jest brak strategicznego myślenia o bezpieczeństwie i dopiero jego realne wystąpienie powoduje nagłą zmianę koncepcji i prawa oraz podejmowania działań ad hoc.

Przez wiele lat naukowcy i eksperci zawracali uwagę na te zaniedbania – można tu przytoczyć cytaty z pracy Barbary Janusz-Pawletty, która już kilka lat temu w swojej pracy m.in. zwracała uwagę²⁸, iż „konieczne jest wydanie i wprowadzenie jednolitej, transparentnej i spójnej definicji zakresu dopuszczalnej siły stosowanej przez wojsko na terytorium kraju, zwłaszcza, iż żadne przepisy obowiązujące w zakresie użycia siły wojskowej na terytorium państwa nie zawiera podstaw prawnych zasad użycia siły”.

Postulat ten jest podyktowany sytuacją występowania zjawiska rozczłonkowania norm w przepisach prawnych, jak również w całym systemie prawa regulującym użycie SZ RP wymagających użycia uzbrojonych oddziałów.

Analiza mająca na celu ustalenie treści norm prawnych nie może się ograniczać tylko do literalnego brzmienia konkretnego przepisu. Konieczne jest zawsze ujęcie szersze w celu pełnej konstrukcji prawnej. Ponadto duże rozczłonkowanie norm prawnych sprawia pewną trudność interpretacyjną²⁹.

Obecne procedury określają zbyt długą drogę i co za tym idzie czas potrzebny na skierowanie jednostek wojskowych do wsparcia administracji rządowej / lub samorządowej w sytuacjach kryzysowych.

W wielu wypadkach czas może tu mieć najistotniejsze znaczenie. Dodatkowo pewien chaos kompetencyjny został wprowadzony do Sił Zbrojnych RP poprzez powołanie od stycznia 2014 roku, Dowództwa Generalnego i Dowództwa Ope-

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. 2003 nr 41, poz. 347).

²⁸ B. Janusz-Pawletta, *op. cit.*, s. 99–102.

²⁹ *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, red. W. Kitler i inni, Wyd. AON, Warszawa 2013, s. 15.

racyjnego Sił Zbrojnych, przy jednoczesnym ograniczeniu zadań Sztabu Generalnego WP³⁰.

Bardzo dużym problemem, który może wystąpić w sytuacji potrzeb reagowania kryzysowego jest obecna dyslokacja jednostek wojskowych Sił Zbrojnych RP³¹. Jest ona w wielu wypadkach niefunkcjonalna w stosunku do rejonów ich potencjalnego użycia, a więc obszarów, gdzie są skumulowane zagrożenia kryzysowe. Ma to negatywny wpływ na dyspozycyjność jednostek wojskowych, ich przygotowanie i szkolenie do działań ratowniczych i prewencyjnych, jak też ogranicza się możliwości użycia sprzętu specjalistycznego.

Na dzień dzisiejszy nie ulega wątpliwości, iż Siły Zbrojne RP z uwagi na posiadany potencjał ludzki i sprzętowy powinny być wykorzystywane w zakresie wsparcia państwa w sytuacjach bezpośrednich potrzeb reagowania kryzysowego, zapewnieniu porządku wewnątrz kraju oraz w zakresie wzmocnienia instytucji i służb wykonujących zadania na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego obywateli.

Jednakże zakres ich użycia, a zwłaszcza w obszarze stosowania siły powinien być jednoznacznie i klarownie uregulowany prawem w jednym akcie prawnym. Obecne ustawodawstwo jak już powyżej wspomiano w tym zakresie wykazuje się pewnym chaosem definicyjnym, zakresem odpowiedzialności oraz obszarami nie do końca uregulowanymi pod względem prawa.

³⁰ Ustawa z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 189, 852, tekst jednolity); M. Wałaszczyk, *Chaos w armii*, <http://www.naszdziennik.pl/wp/74016,chaos-w-armii.html> [dostęp: 12.04.2014].

³¹ G. Pietrek, *Współdziałanie terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. AP w Słupsku, Słupsk 2011, s. 59.

RYSZARD LELITO

TERENOWA ADMINISTRACJA WOJSKOWA W ZARZĄDZANIU W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Local military administration in emergency management

Abstract

One of the tasks which the armed forces are required to face is to provide support to authorities and public administration in reacting to emergency situations. The armed forces are in possession of specialist resources which could be used in case the civilian resources prove to be insufficient. Within the armed forces' structures, these tasks are the responsibility of local military administration units, located evenly across the entire area of the country.

Key words: public administration, emergency situations, armed forces, Poland

WPROWADZENIE

Jednym z zadań stojących przed siłami zbrojnymi jest zapewnienie pomocy władzy i administracji publicznej w reagowaniu na sytuacje kryzysowe. Siły zbrojne posiadają bowiem specjalistyczne siły i środki, które mogą zostać użyte w sytuacji gdy zasoby cywilne okażą się niewystarczające. W ramach sił zbrojnych zadania te wykonują między innymi terenowe organy administracji wojskowej, rozmieszczone równomierne na obszarze całego kraju.

PODSTAWY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Prowadząc rozważania nad udziałem organów administracji wojskowej w zarządzaniu kryzysowym konieczne jest zdefiniowanie takich pojęć jak kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe czy system zarządzania kryzysowego.

Słowo *kryzys* jest obecnie dość często używanym pojęciem. Być może dzieje się tak dlatego, że w życiu codziennym widzimy wiele zdarzeń, by sądzić, że czas, w którym żyjemy jest rzeczywiście czasem kryzysowym.

Kryzys w sensie przedmiotowym oznacza *zerwanie* istniejącego układu, polegające na zmianie jego struktury lub funkcji albo obu tych elementów łącznie.

Zjawisko *zerwania* jest rozciągnięte w czasie i wkomponowane w proces przejścia od stabilności – poprzez niestabilność – do stabilności o jakościowo innych właściwościach¹.

Można przytaczać wiele innych definicji kryzysu, lecz ostatecznie wszystkie one sprowadzają się do określenia jakiegoś przełomu, zerwania określonego stanu równowagi, związanego z jakimś określonym zagrożeniem, bezpieczeństwa.

Zanim dojdzie do powstania kryzysu mogą się ujawnić pewne symptomy wskazujące na zachwianie równowagi funkcjonowania podmiotu. Pod wpływem zagrożeń może powstać sytuacja kryzysowa, mogąca przerodzić się w kryzys. Sytuacja kryzysowa jest stanem, w którym narastające zagrożenia powodują destabilizację funkcjonowania podmiotu i wymuszają podjęcie określonych kroków naprawczych, które mogą doprowadzić do zażegnania sytuacji kryzysowej, a w przypadku działań nieskutecznych, mogą przerodzić się w kryzys.

Zatem sytuacja kryzysowa to zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych w jakich znajduje się dany podmiot wpływający na jego funkcjonowanie w taki sposób, że zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia dzięki podjętym działaniom².

Definicja ta wydaje się być najbardziej uniwersalna i w sposób oczywisty wyjaśnia istotę sytuacji kryzysowej.

Z kolei według ustawy o zarządzaniu kryzysowym, przez sytuację kryzysową należy rozumieć „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”³.

Sytuacja kryzysowa obejmuje następujące fazy⁴:

- przedkryzysową;
- kryzys;
- pokryzysową.

Przedsięwzięcia polegające na zapobieganiu powstawaniu sytuacji kryzysowych, sprawne reagowanie w przypadku ich wystąpienia oraz likwidacja skutków zaistniałych sytuacji są domeną zarządzania kryzysowego. Zarządzanie kryzysowe to specyficzny typ zarządzania, realizowanego pod presją, w stanie ryzyka, którego nadrzędnym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ludziom oraz mieniu i środowisku w sytuacjach zagrożeń wywołujących kryzys.

Zarządzanie kryzysowe, to rodzaj specjalistycznego zarządzania, którego celem jest takie zorganizowanie państwa i społeczeństwa, by były one w stanie ra-

¹ R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, AON, Warszawa 1996, s. 9–10.

² E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, AON, Warszawa 2007, s. 39.

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2014 r., poz. 1166.

⁴ A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011, s. 61.

dzieć sobie z sytuacjami kryzysowymi powstałymi na skutek klęsk żywiołowych, katastrof technicznych, wojny i innych niebezpiecznych zdarzeń.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym podaje, że zarządzanie kryzysowe to „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”⁵.

Wypełnienie treści definicji obszaru zarządzania kryzysowego na szczeblu państwa stanowią jego cztery fazy, jako elementy składowe procesu zarządzania kryzysowego w ramach działalności organów administracji publicznej. Fazy te to:

- zapobieganie;
- przygotowanie;
- reagowanie;
- odbudowa.

W takim ujęciu przedsięwzięcia zarządzania kryzysowego stwarzają możliwość sprawnego działania w praktyce. Poprzez realizację poszczególnych zadań w określonej kolejności umożliwiamy wszelkim organom i podmiotom biorącym udział w procesie zarządzania kryzysowego na systematyczne, dokładne i zaplanowane realizowanie czynności umożliwiających zapewnienie bezpieczeństwa ludności.

Faza zapobiegania polega na dokonaniu analizy możliwych do wystąpienia sytuacji kryzysowych i podejmowaniu działań ograniczających prawdopodobieństwo wystąpienia tych sytuacji lub działania mające na celu zminimalizowanie potencjalnych skutków tych sytuacji.

Faza przygotowania to z kolei planowanie działań, które należy zrealizować w możliwych do przewidzenia sytuacjach kryzysowych, szkolenie ludności oraz działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do reagowania.

Faza reagowania polega na podejmowaniu zaplanowanych i skoordynowanych przedsięwzięć zmierzających do zahamowania rozwoju sytuacji kryzysowej, udzielania pomocy poszkodowanym oraz do ograniczenia zniszczeń i strat.

I wreszcie faza odbudowy to:

- działania mające na celu przywrócenie zdolności reagowania;
- działania mające na celu odbudowę zasobów służb ratowniczych;
- działania mające na celu odtworzenie kluczowej infrastruktury.

Na wszystkich poziomach administracji państwowej i samorządowej w Polsce (gmina, powiat, województwo, poziom centralny) występują elementy zarządzające przewidziane do funkcjonowania w ramach systemu zarządzania kryzysowego.

Należą do nich⁶:

- organy zarządzania kryzysowego;

⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2014 r., poz. 1166.

⁶ <http://rcb.gov.pl> [dostęp: 7.12.2015].

- organy opiniodawczo-doradczych właściwych w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego;
- centra zarządzania kryzysowego, utrzymujących 24-godzinną gotowość do podjęcia działań.

Koordynują one działanie elementów wykonawczych, również przypisanych do odpowiedniego poziomu administracji rządowej lub samorządowej.

CHARAKTERYSTYKA TERENOWYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI WOJSKOWEJ

Wojewódzkie sztaby wojskowe (WSzW) i wojskowe komendy uzupełnień (WКУ) są terenowymi organami wykonawczymi Ministra Obrony Narodowej w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niezespolonej⁷.

Szef wojewódzkiego sztabu wojskowego wykonuje zadania z zakresu:

- organu wyższego stopnia w stosunku do wojskowych komendantów uzupełnień⁸;
- zapewnienia operacyjnego i mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych;
- koordynacji rozwijania i użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego;
- gromadzenia informacji na potrzeby realizacji przedsięwzięć wykonywanych w ramach obowiązków państwa-gospodarza oraz planowania użycia przydzielonych sił i środków do wsparcia wojsk sojuszniczych;
- zapewniania uzupełnienia potrzeb osobowych jednostek wojskowych oraz innych jednostek wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa;
- koordynacji czynności realizowanych w ramach gromadzenia zasobów osobowych na potrzeby Narodowych Sił Rezerwowych;
- udziału w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w województwie;
- koordynacji przedsięwzięć prowadzonych w ramach pomocy w zakresie aktywizacji zawodowej żołnierzy i osób zwolnionych z czynnej służby wojskowej oraz członków ich rodzin (rekonwersji);
- planowania wykorzystania sił układu pozamilitarnego na potrzeby obronne;
- administracji rezerw osobowych i świadczeń na rzecz obrony;
- udziału w planowaniu przestrzennego zagospodarowania, ze względu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
- współpracy z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa.

⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz.U. z 2015 r., poz. 827 z późn. zm.

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

Do głównych komórek organizacyjnych wojewódzkiego sztabu wojskowego należą:

- wydział operacyjny;
- wydział mobilizacji i uzupełnień;
- sekcja kadr;
- sekcja łączności i informatyki.

Wydział operacyjny jest przeznaczony do realizacji planowania operacyjno-obronnego, gotowości bojowej i mobilizacyjnej, a także planowania działalności bieżącej oraz współdziałania z jednostkami wojskowymi i podsystemem pozamilitarnym, jak również planowania i koordynowania przedsięwzięć logistycznych, oraz prowadzenia bazy danych dotyczących zasobów logistycznych w tym infrastruktury gospodarki narodowej w zakresie możliwości ich wykorzystania na potrzeby obronne.

Wydział mobilizacji i uzupełnień jest z kolei przeznaczony do realizacji zadań dotyczących pokojowego uzupełnienia i zabezpieczenia mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych stanem osobowym, środkami transportowymi i maszynami.

Sekcja kadr wykonuje zadania związane z realizacją przedsięwzięć kadrowych w stosunku do żołnierzy zawodowych, realizacją zadań dotyczących problematyki organizacyjno-etatowej, kompetencyjnej i ewidencyjnej, planowanie oraz realizacje bieżącego uzupełnienia stanów osobowych komórek organizacyjnych wojewódzkiego sztabu wojskowego, zarządzania i administrowania pracownikami wojska.

Jeżeli chodzi o sekcję łączności i informatyki, to realizuje ona zadania w zakresie planowania, organizowania i nadzoru praktycznej realizacji systemu łączności i informatyki wojewódzkiego sztabu wojskowego w celu zapewnienia sprawnego i ciągłego systemu dowodzenia, organizacji systemu łączności i informatyki z przełożonymi i jednostkami wsparcia oraz ogniwami podsystemu pozamilitarnego na terenie województwa.

Przechodząc do wojskowych komendantów uzupełnień to do ich zasadniczych zadań należy⁹:

- zapewnienia mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych;
- administrowania rezerwami osobowymi;
- wykonywanie świadczeń na rzecz obrony;
- współpraca z innymi organami i podmiotami w sprawach związanych z obronnością państwa;
- rekrutacja i nabór ochotników do czynnej służby wojskowej, w tym do zawodowej służby wojskowej i służby kandydackiej;
- udział w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w ramach terytorialnego zasięgu działania wojskowych komend uzupełnień;
- promocja obronności i służby wojskowej.

⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz.U. z 2015 r., poz. 827 z późn. zm.

Z kolei w strukturze organizacyjnej wojskowej komendy uzupełnień możemy zasadniczo wyróżnić dwa wydziały:

- wydział planowania mobilizacyjnego i administrowania rezerwami;
- wydział rekrutacji.

Wydział planowania mobilizacyjnego i administrowania rezerwami odpowiada za przygotowanie wojskowej komendy uzupełnień do utrzymania stałej i osiągnięcia wyższych stanów gotowości bojowej oraz zabezpieczenie mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek wojskowych poprzez planowanie i organizowanie mobilizacyjnego uzupełniania jednostek wojskowych rezerwami osobowymi oraz środkami transportowymi i maszynami pobieranymi z gospodarki narodowej. W tym celu wydział administruje rezerwami osobowymi i świadczeniami na potrzeby mobilizacyjne i wojenne jednostek wojskowych i jednostek zmilitaryzowanych. Wydział planowania mobilizacyjnego i administrowania rezerwami ponadto realizuje zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w ramach terytorialnego zasięgu działania wojskowej komendy uzupełnień.

Jeżeli chodzi o wydział rekrutacji, to odpowiada on za prowadzenie naboru osób do pełnienia służby wojskowej, albo służby i szkolenia w obronie cywilnej jak również jego praktyczną realizację. Drugą główną funkcją tego wydziału to szeroko rozumiana promocja obronności w tym służby wojskowej.

ROLA I WSPÓŁDZIAŁANIE WOJSKOWYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI Z CYWILNYMI ORGANAMI ADMINISTRACJI W ZARZĄDZANIU W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Terenowe organy administracji wojskowej zajmują określone miejsce w Systemie Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Obrony Narodowej, który odpowiada potrzebom państwa w zakresie reagowania na zjawiska kryzysowe tak o charakterze polityczno-militarnym jak i niemilitarnym.

Rola resortu obrony narodowej, w tym sił zbrojnych, w sytuacjach kryzysowych regulowana jest wieloma złożonymi przepisami prawnymi.

W strategii bezpieczeństwa narodowego¹⁰ napisano: „W celu wypełnienia misji związanej ze wspieraniem podsystemów ochronnych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i pomocy społeczeństwu Siły Zbrojne RP utrzymują zdolność do realizacji zadań polegających na: monitorowaniu i ochronie przestrzeni powietrznej oraz wsparciu ochrony granicy państwowej na lądzie i morzu; prowadzeniu działalności rozpoznawczej i wywiadowczej; monitorowaniu skażeń promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych na terytorium kraju; oczyszczaniu terenu z materiałów wybuchowych i przedmiotów niebezpiecznych pochodzenia wojskowego; prowadzeniu działań poszukiwawczo-ratowniczych; pomocy władzom państwowym, administracji publicznej oraz społeczeństwu w reagowaniu na zagrożenia (sytuacje kryzysowe) oraz likwidacji ich skutków. W tym ostatnim

¹⁰ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2014, s. 31.

zadaniu szczególną rolę spełniać powinny formacje Narodowych Sił Rezerwowych, wydzielane w razie potrzeby do użycia przez wojewodów”.

Podstawą do wykorzystania sił zbrojnych w zwalczaniu zagrożeń niemilitarnych mogą być zapisy zawarte w ustawie o powszechnym obowiązku obrony¹¹, w której zapisano, że „Siły Zbrojne mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków, działaniach antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcjach poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu, a także w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego”.

Bardziej sprecyzowany sposób wykorzystania sił zbrojnych w sytuacjach kryzysowych znajdziemy w ustawie o zarządzaniu kryzysowym¹², w której czytamy: „Jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, Minister Obrony Narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych RP, wraz ze skierowaniem ich do wykonania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego”.

Przedstawicielem Ministra Obrony Narodowej na terenie województwa w zakresie zarządzania kryzysowego jest szef wojewódzkiego sztabu wojskowego, który kieruje realizacją zadań zabezpieczających.

W zakresie zarządzania kryzysowego wojewódzki sztab wojskowy realizuje następujące zadania¹³:

- koordynowanie rozwijania i użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczych, akcji ratowania oraz ochrony zdrowia i życia ludzkiego;
- współdziałanie z wojewodą w zakresie planowania i koordynacji udziału wydzielonych jednostek sił zbrojnych w akcjach ratowniczych oraz przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych;
- uczestniczenie w pracach wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, uzgadnianie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, uczestniczenie w planowaniu użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴;
- współpraca z organami administracji publicznej i służbami w zakresie monitorowania zagrożeń na terenie województwa oraz planowania ochrony infrastruktury krytycznej¹⁵;

¹¹ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz.U. z 2015 r., poz. 827.

¹² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2014 r., poz. 1166.

¹³ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz.U. z 2015 r., poz. 827, Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 04 marca 2010 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień, Dz.U. z 2010 r., Nr 41, poz. 242.

¹⁴ W ramach wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

¹⁵ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2014 r., poz. 1166.

- gromadzenie informacji na potrzeby realizacji przedsięwzięć wykonywanych w ramach zarządzania kryzysowego;
- współdziałanie z wojewodą i dowódcami jednostek wojskowych w planowaniu, organizowaniu i zabezpieczeniu przedsięwzięć logistycznych w sytuacjach kryzysowych.

Wojewódzki sztab wojskowy opracowuje Plan użycia Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w sytuacjach kryzysowych, który przesyła do urzędu wojewódzkiego¹⁶. Aktualizacja planu odbywa się corocznie do końca stycznia, z uwzględnieniem sił i środków wydzielanych przez jednostki i instytucje wojskowe do działań kryzysowych. Szczegółowe zestawienia sił i środków wydzielanych z Sił Zbrojnych RP do wsparcia organów administracji publicznej na szczeblu wojewódzkim w sytuacjach kryzysowych określone są w załącznikach do Planu użycia Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w sytuacjach kryzysowych.

Udział Sił Zbrojnych RP, w tym organów administracji wojskowej, w przedmiotowym procesie zarządzania kryzysowego, podobnie jak na szczeblu państwa, prowadzony jest w czterech kolejno po sobie następujących fazach zarządzania, są to: faza zapobiegania, faza przygotowania, faza reagowania i faza odbudowy. Nie wyklucza się możliwości wykonywania zadań z pominięciem jednej z faz lub ich równoległej realizacji.

Wojskowa komenda uzupełnień jako terenowy organ administracji wojskowej, podlegający bezpośrednio wojewódzkiemu sztabowi wojskowemu, pełni rolę najdalej wysuniętego przedstawiciela wojska w terenie.

Jednym z kluczowych zadań wojskowej komendy uzupełnień jest udział w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w ramach terytorialnego zasięgu działania. System zarządzania kryzysowego wojskowej komendy uzupełnień stanowi integralną część systemu zarządzania kryzysowego wojewódzkiego sztabu wojskowego. Całością systemu zarządzania kryzysowego w WKU kieruje wojskowy komendant uzupełnień.

Głównymi zadaniami wojskowej komendy uzupełnień w zakresie zarządzania kryzysowego są¹⁷:

- monitorowanie sytuacji na administrowanym terenie;
- zbieranie i opracowywanie danych o możliwych zagrożeniach oraz istniejącej infrastrukturze;
- współpraca cywilno-wojskowa z administracją samorządową;
- monitorowanie ewentualnego użycia Sił Zbrojnych RP (pomoc – doradztwo dowódcy zgrupowania zadaniowego w sprawie możliwości działania na terenie administrowanym);
- przekazywanie na bieżąco meldunków i informacji o sytuacji na administrowanym terenie;

¹⁶ Dokładnie do wydziału bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego.

¹⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz.U. z 2015 r., poz. 827, Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 4 marca 2010 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień, Dz.U. z 2010 r., Nr 41, poz. 242.

- powołania do odbycia ćwiczeń wojskowych, przeprowadzanych w trybie natychmiastowego stawiennictwa, w celu udziału jednostek wojskowych w zwalczaniu klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków;
- uczestniczeniu, w razie potrzeby, wojskowego komendanta uzupełnień w pracach zespołów zarządzania kryzysowego samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu (miasta na prawach powiatu) i gminy na administrowanym terenie;
- przedstawianie szefowi wojewódzkiego sztabu wojskowego wniosków i materiałów do prowadzonej przez wojewodę analizy zagrożeń w poszczególnych powiatach oraz zaleceń wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego.

PODSUMOWANIE

Wojewódzki sztab wojskowy i wojskowa komenda uzupełnień, będące częścią sił zbrojnych, odgrywają istotną rolę w przeciwdziałaniu i reagowaniu na sytuacje kryzysowe. Rola ta polega przede wszystkim na monitorowaniu rozwoju zagrożeń na administrowanym terenie, koordynowanie rozwijania i użycia oddziałów i pododdziałów wojskowych na potrzeby zwalczania zagrożeń niemilitarnych oraz współdziałaniu z organami administracji cywilnej w tym zakresie.

BIBLIOGRAFIA

□ PRACOWANIA ZWARTE

- Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, red. W. Kitler, Wyd. AON, Warszawa 2013.
- Balcerowicz B., *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu i wojny*, Scholar, Warszawa 2010.
- Beccaria C., *O przestępstwach i karach*, Warszawa 1959.
- Bednarek W., Bielecki M., Kowalski G., *Polska w strefie Schengen. Konsekwencje dla stosunków społecznych i gospodarczych Polski i państw ościennych. Próba oceny*, KUL, Lublin 2010.
- Bernstein P.L., *Przeciw Bogom: Niezwykłe dzieje ryzyka*, WIG-Press, Warszawa 1997.
- Białoćerkiewicz J., *Wschodnia granica RP zewnętrzną granicą UE*, Kętrzyn 2001.
- Bogdanos M., Patrick W., *Złodzieje z Bagdadu*, Poznań 2006.
- Borkowski S., Ulewicz R., *Zarządzanie produkcją. Systemy produkcyjne*, Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2008.
- Buczyna S., Kierzyńska R., *Nowelizacja prawa karnego z zakresu współpracy sądowej w UE – uwagi na temat recydywy europejskiej i ENA*, EPS wrzesień 2011.
- Buła P., *Zarządzanie ryzykiem w jednostkach gospodarczych*, Wydawnictwo AE, Kraków 2003.
- Calvert G., *Highwire Management. Risk Taking. Tactics for Leaders, Innovators, and Trailblazers*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco 1993.
- Carter J., *Wredni ludzie*, J. Santorski & CO, Agencja Wydawnicza, Warszawa 1993.
- Czapliński W., *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, Warszawa 2005.
- Dudzić A., *Polska w strefie Schengen*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
- Dunaj B., *Wielki słownik języka polskiego*, Warszawa 2011.
- Dziśiów-Szuszczykiewicz A., *Szyici i sunnici na Bliskim Wschodzie. Odwieczny konflikt czy współpraca ponad podziałami?*, Warszawa 2008.
- Falecki, J. *Udział specjalistycznych sił i środków Wojska Polskiego w działaniach ratowniczych*, [w:] *Materiały z Konferencji „Zarządzanie Kryzysowe”*, AM, Szczecin 2004.
- Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, BEL Studio, Warszawa 2007.
- Florczak A., *Uchodźcy w Polsce, Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.

- Forward S., *Toksyczni rodzice*, przeł. R. Grażyński, Jacek Santorski & CO. Agencja Wydawnicza, Warszawa 1992.
- Forward S., *Toksyczni rodzice*, przeł. R. Grażyński, Jacek Santorski & CO. Agencja Wydawnicza, Warszawa 1992.
- Gaberle A., *Najsłabsze ogniwo: (człowiek jako źródło zagrożeń w ruchu drogowym)*, Wydawnictwo Prawnicze, 1986.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2005.
- Gąsiorok K., Kitler W., *Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa 2005.
- Giddens A., *Socjologia* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Goffman E., *Instytucje totalne: o pacjentach szpitali psychiatrycznych i mieszkańcach innych instytucji totalnych*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2011.
- Golka M., *Barьеры w komunikowaniu i społeczeństwo (dez)informacyjne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Górznińska T., *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] *Prawo informacji. Prawo do informacji*, red. W. Góralczyk jun., Warszawa 2006.
- Grzywna Z., *Alokacja potencjału gospodarczego oraz wykorzystanie sił zbrojnych dla prognozowanych sytuacji kryzysowych województwa*, Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych, Olsztyn 2008.
- Grzywna Z., *Wpływ urbanizacji i gettyzacji na bezpieczeństwo publiczne w mieście Katowice*, Wydawnictwo WSMiJO, Katowice 2015.
- Gurycka A., *Błąd w wychowaniu*, WSiP, Warszawa 1990.
- Hammer M., Champy J., *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Neumann Management Institute, Warszawa 1996.
- Hoc S., *Ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych. Wybrane zagadnienia*, Opole 2006.
- Hofstede G., Hofstede G.J., *Kultury i organizacje*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Horgan J., *Psychologia terroryzmu*, red. A. Frączek, przeł. A. Jaworska-Surma, WN PWN, Warszawa 2008.
- Hryniewicz J., *Uchodźcy w Polsce – teoria a rzeczywistość*, Toruń 2005.
- Ibáñez L.de la Corte, *Logika terrorizmu*, przeł. J. Novotná, Academia, Praha 2009.
- Jarmoszko S., *Dyspozycyjność wojskowych – Status quo czy zmiana*, [w:] *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa polskiego*, red. J. Maciejewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.
- Jaworski P., *Polska droga do Schengen – Opinie ekspertów*, Warszawa 2010.
- Kalinowski R., *Obrona cywilna w Polsce*, monografie nr 125, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2011.
- Kamieński Ł., *Technologia i wojna przyszłości. Wokół nuklearnej i informacyjnej rewolucji w sprawach wojskowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Kielc M., *Warunki wjazdu cudzoziemców i zabezpieczenie wiz wybranych państw*, Kętrzyn 2003.

- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. AON, Warszawa 2011.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. O. Górniok, Warszawa 2006.
- Kołodziński E. *Istota inżynierii systemów zarządzania bezpieczeństwem*, Materiały z III Konferencji „Zarządzanie kryzysowe”, AM Szczecin 2005.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Wyd. Bellona, Warszawa 2007.
- Korporowicz L., *Socjologia kulturowa. Kontynuacja i poszukiwana*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Koziej S., *Zintegrowane kierowanie bezpieczeństwem*, Wyższa Szkoła Zarządzania Personalem, 2007.
- Kozłowski D., Nosek W., *Sytuacje kryzysowe*, Wydział Dowodzenia – szkoła Policji – Wydawnictwo Szkoły Policji w Pile, marzec 2008.
- Kryłowicz M., *Firmy ochrony osób i mienia zapleczem Sił Zbrojnych RP*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Kurnal J., *Twórcy naukowych podstaw organizacji*, PWE, Warszawa 1972.
- Kuś A., Szachon-Pszenny A., *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2014.
- Kwieciński Z., *Socjopatologia edukacji*, Wyd. Edytor, Warszawa 1992.
- Lelito R., *Informatyczne wsparcie zarządzania procesami*, [w:] *Konkurencyjność podmiotów gospodarczych i jej determinanty*, red. A. Limański, R. Milic-Czeraniak, Katowice 2013.
- Lelito R., *X-engineering terenowych organów administracji wojskowej*, [w:] *Relacje jednostek wojskowych z otoczeniem lokalnym*, red. M. Piotrowska-Trybull, Warszawa 2013.
- Lewandowski K., *Udział SZRP w reżimach stanów nadzwyczajnych, Przegląd żandarmerii*, Czerwiec 2009.
- Maciejewski J., *Wstęp. Grupy dyspozycyjne w obliczu wielkiej zmiany. Kulturowe i społeczne aspekty funkcjonowania w świetle procesów integracyjnych*, red. J. Maciejewskiego, M. Bodzianego, K. Dojwa., Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010.
- Maciejewski M., *Grupy dyspozycyjne, analiza socjologiczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012.
- Makarewicz J., *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1932.
- Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Warszawa 2007.
- Malinowski Rubio M.P., *Imigranci a komunikacja międzykulturowa w sferze usług publicznych w Polsce*, Nomos, Kraków 2013.
- Marczak J., Jakubczak R., *Raport Strategiczny: Siły Zbrojne RP w drugiej połowie XXI wieku. Koncepcja strategiczna Obrony Terytorialnej RP*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
- Maslow A., *Motivation and Personalisty*, Harper & Row, New York 1954.
- Materialne prawo administracyjne*, red. M. Stahl, Warszawa 2005.

- Materne J., *Próba zarysowania układu podstawowych właściwości wychowania jako zjawiska społecznego*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici, Sociologia Wychowania IV”, z. 135, Wydawnictwo UMK, Toruń 1982.
- Mikołajewska B., *Ochronna wspólnota i tożsamość jednostki*, [w:] *Małe struktury społeczne*, red. I. Machaj, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998.
- Miller M., *Prawdziwy „Dramat udanego dziecka”. Tragedia Alice Miller – jak ukryty uraz wojenny oddziałuje na rodzinę*, przeł. K. Kumpf, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2014.
- Morawski Z., *Funkcjonowanie policji strukturze społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
- Nęcki Z., *Komunikacja międzyludzka*, Oficyna Wydawnicza, Kraków 2000.
- Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Wyd. AON, Warszawa 2007.
- Nowe kodeksy karne z 1997 r. z uzasadnieniami*, red. I. Fredrich-Michalska, B. Stachurska-Marcińczak, Warszawa 1997.
- Ostrokólski A., *Racjonalne podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych*, Materiały z konferencji „Zarządzanie Kryzysowe”, WSM, Szczecin 2003.
- Palczyński T., *Stosunki międzykulturowe. Zarys problematyki*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2005.
- Palkiewicz J., *Jak żyć bezpiecznie w dżungli miasta*, Warszawa 1999.
- Pawlik R., *Konstytucyjne podstawy i zakres prawa karania – zagadnienia wybrane z perspektywy odpowiedzialności za przestępstwo i wykroczenie. Demokratyczne i socjalne państwo prawne – społeczeństwo, polityka, gospodarka. Księga Jubileuszowa Profesora Zbigniewa Maciąga*, red. M. Grzybowski, Kraków 2014.
- Pietrek G., *Współdziałanie terenowych organów administracji wojskowej z organami administracji rządowej i samorządowej w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. AP, Słupsk 2011.
- Płaczek J., *Zarys ekonomiki bezpieczeństwa*, Wyd. AON, Warszawa 2009.
- Polok M., *Ochrona tajemnicy państwowej i tajemnicy służbowej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2006.
- Power N.J., *Industrial Mobilization Preparedness*, „Army Logisticon”, July–August 1993.
- Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl Warszawa 2014.
- Premchand A., *Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice*, IMF, Washington 1989.
- Przybyła M., *Organizacja i zarządzanie. Podstawy wiedzy menedżerskiej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2003.
- Reich W., *Mordercy Chrystusa*, J. Santorski & CO Agencja Wydawnicza, Warszawa 1995.
- Ricoeur P., *Zło. Wyzwanie rzucone filozofii i teologii*, IW PAX, Warszawa 1992.
- Rzepka Z., *Materiały szkoleniowe*, Agencja Mikado, Katowice 2008.
- Sakowicz A., *Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011.

- Schulz R., *Studia z innowatyki pedagogicznej*, UMK, Toruń 1996.
- Sirko S., *Procesy w organizacji*, Wyd. AON, Warszawa 2010.
- Skarżyński R., *Polityka budżetowa w krajach kapitalistycznych*, Wyd. IF, Warszawa 1987.
- Skřętowicz E., *Wyrok sądu karnego pierwszej instancji*, Lublin 1989.
- Słownik socjologiczny*, Wydawnictwo Grafitti BC, Toruń 1997.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Wyd. AON, Warszawa 2008.
- Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 2004.
- Słownik wyrazów obcych*, Wyd. PWN, Warszawa 1977.
- Sozański J., *Prawo Unii Europejskiej*, Poznań 2010.
- Stankiewicz W., *Planowanie obronne, Studium podstaw teoretycznych*, Wyd. MON, Warszawa 1977.
- Stefańska B.J., *Zatarcie skazania*, Warszawa 2014.
- Strzoda M., *Techniki zarządzania w organizacji zhierarchizowanej*, Wyd. AON, Warszawa 2005.
- Sułek M., *Proces mobilizacji gospodarczej*, [w:] *Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz, Wyd. AON, Warszawa 1994.
- Sułek M., *Programowanie gospodarczo-obronne*, Wyd. Bellona, Warszawa 2008.
- System Prawa Karnego*, t. 6: *Kary i środki karne. Poddanie sprawcy próbie*, red. M. Melezini, Wydawnictwo C.H. Beck, 2014.
- Szczurek T., *Od deskrypcji do antycypacji wykorzystania potencjału militarnego w kształtowaniu bezpieczeństwa nowoczesnych wspólnot państwowych wobec rozwoju zagrożeń niemilitarnych*, Wyd. WAT, Warszawa 2012.
- Szelka J., *Możliwości wykorzystania sprzętu przeprawy mostowego do budowy doraźnej obiektów drogowych w sytuacjach kryzysowych*, w *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne. Zagrożenia i reagowanie kryzysowe*, red. M. Żubera, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki, Wrocław 2006.
- Szewc T., *Publicznoprawna ochrona informacji*, Warszawa 2007.
- Szmidtko T., *Podejmowanie decyzji, ryzyko w zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych*, Materiały z konferencji, „Zarządzanie Kryzysowe”, Wyd. AM, Szczecin 2003.
- Szustakiewicz P., *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Obywatelskie prawo do informacji*, red. T. Gardocka, Warszawa 2008.
- Szwedowicz-Korejwo J., *Ekspertyza prawna z zakresu: odpowiedzialności władzy publicznej za racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planu zagospodarowania przestrzennego, prawnych możliwości doskonalenia instrumentów planowania przestrzennego, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej*, Olsztyn 2009.
- Szymonik A., *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011.

- Śliwerski B., *Pedagogika negatywna*, [w:] *Pedagogika. Podręcznik akademicki*, red. Z. Kwieciński, B. Śliwerski, t. 1, WN PWN, Warszawa 2003.
- Śliwiński S., *Prawo karne materialne część ogólna*, Warszawa 1946.
- Śliwiński S., *Zatarcie skazania uważał za rehabilitację w ściślejszym tego słowa znaczeniu*, Warszawa 1979.
- Śliwowski J., *Prawo karne*, Warszawa 1979.
- Świda W., *Prawo karne*, Warszawa 1960.
- Tarnowski J. oraz Dziecięcy Zespół Redakcyjny, *Ryby i dzieci głosu nie mają? Twój głos o szkole, uczniach i nauczycielach*, IBE, Warszawa 1993.
- Tischner J., *Etyka solidarności oraz Homo Sovieticus*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1992.
- Tischner J., *Świat ludzkiej nadziei*, Wyd. Znak, Kraków 1992.
- Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, red. A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2010.
- Trojanowska-Strzęboszewska M., *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, Warszawa 2014.
- Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, red. J. Beczuła, wyd. Instytut Europejski, Łódź 1998.
- Warylewski J., *Kara Podstawy filozoficzne i historyczne*, Gdańsk 2007.
- Warylewski J., *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2004.
- Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Wawrzyk P., *Współpraca policyjna a system informacyjny Schengen 2*, Warszawa 2008.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę ochrony praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wróblewski R., *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Wyd. AON, Warszawa 1996.
- Zapałowski A., *Rola Sił Zbrojnych RP w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Studia wschodnie: polityka – gospodarka – bezpieczeństwo*, red. M. Hudzikowski, A. Zapałowski, Instytut Geopolityki, Częstochowa 2014.
- Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, ochrona informacji niejawnych*, red. S. Mazur, Wyd. AWF, Katowice 2003
- Zarzycki J., *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy i państwowa straż pożarna*, WIML, Warszawa 2008.
- Zdanowicz M., *Polska w Schengen*, Białystok 2009.
- Zeidler K., Trzciniński M., *Wykład prawa dla archeologów*, Warszawa 2009.
- Ziarko J., *Ku pojęciu przestrzeni bezpiecznej*, [w:] *Przeźródlenie bezpiecznej. Urbanistyczne i architektoniczne uwarunkowania kształtowania przestrzeni miejskiej dla zwiększenia bezpieczeństwa mieszkańców*, Kraków 2005.
- Zimmerman M., *Zagadnienia tzw. swobody uznania*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Zimoch S., *Istota i znaczenie instytucji zatarcia skazania*, Warszawa 1979.
- Zoll A., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. 1, wyd. II, Zakamycze 2004.

ARTYKUŁY

- Bizon-Górecka J., *Strategie zarządzania ryzykiem w organizacji gospodarczej*, „Przegląd Organizacji” 2001, nr 1.
- Bodył-Szymala P., *Informacja niejawna a tajemnica bankowa*, Rzeczposp. PCD 2010/11/25.
- Bogdan G.: Komentarz do art. 1–116 k.k. [w:] G. Bogdan, Z. Cwiągalski, P. Kardas, J. Majewski, J. Raglewski, M. Szewczyk, W. Wróbel, A. Zoll: *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*. t. 1, wyd. II, Zakamycze 2004.
- Bogdanos M., Patrick W., *Żłódzieje z Bagdadu*, Poznań 2006.
- Bogdanos M., *The casualties of war: the truth about the Iraq Museum*, „American Journal of Archaeology” 2005, nr 109.
- Borowicz J., *Przetwarzanie informacji niejawnych w stosunkach pracy*, PiZS 2011/7/23–33.
- Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Cieślak M., *Zasada humanitaryzmu jako naczelna dyrektywa w sferze prawa karnego*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji UG” 1985, nr 13.
- Czempas J., Smykała J., *Ryzyko, błędy i trudności przy absorpcji środków unijnych*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 6.
- Ćwiklińska A., *Deregulacja zawodów*, NP marzec 2012.
- Ćwiklińska A., *Deregulacja zawodów*, NP, marzec 2012.
- Danecka D., *O odesłaniach pozatekstowych, ocenach i uznaniu w prawie administracyjnym*, PiP 2014/7/32–47.
- Daniszewski B., *O dopuszczalność warunkowego zawieszenia kary grzywny i zmianę przepisów o zatarciu skazania*, NP. 1960, nr 2.
- Deeb M.-J., Haley A., *The Library of Congress and the U.S. Department of State Mission To Baghdad, Report on the National Library and the House of Manuscripts*, October 27–November 3, 2003.
- Domańska A., Skotnicki K., *Spór o postępowanie sprawdzające według ustawy o ochronie informacji niejawnych*, GSP 2004, t. XII.
- Drozd A., *Ochrona danych osobowych pracownika(kandydata po nowelizacji kodeksu pracy*, PiZS 2004.1.25.
- Drozd A., *Ochrona danych osobowych pracownika(kandydata) po nowelizacji kodeksu pracy*, PiZS.2004.1.25.
- Dudzikowa M., *Wychowanie przez aktywne uczestnictwo*, Warszawa 1987.
- Ekiert A., *Wspomnienia i refleksje dowódców Wielonarodowej Dywizji Centrum – Południe*, [w:] *Irak 2003–2008. Misja dla pokoju, Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej z inicjatywy i pod patronatem Ministra Obrony Narodowej przez Akademię Obrony Narodowej 26–27 listopada 2008 roku*, red. S. Zajas, „Zeszyty Naukowe AON” 2008, nr 3A (72),
- Filek J., *Pseudowychowanie*, *Studia Filozoficzne* 1984, nr 10.
- Foucault M., *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, Warszawa 1993.
- Fryc M., *„Doktryna Komorowskiego” – próba scharakteryzowania. Idea, zakres, priorytety, realizacja*, „Bezpieczeństwo Narodowe. Kwartalnik wydawany przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego II” 2014, nr 30.

- Goryński G., *Prawne podstawy ochrony informacji niejawnych w Polsce*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2013, nr 1.
- Grzywa A., *Manipulacja. Mechanizmy psychologiczne*, Kraśnik 1997.
- Grzywna Z., *Wpływ urbanizacji a getoizacji na bezpieczeństwo w mieście Katowice. Teoretyczne refleksje a empiryczny wykład*, wyd. DALI, Bańska Bystrzyca 2014/2015.
- Hensler M., *Mają na nas oko*, „Polityka” 2011, nr 36.
- Herzog A., *Ustawa o broni i amunicji po nowelizacji*, Prok i Pr 2011, nr 10.
- Hoc S., *Uwagi krytyczne o ustawie o ochronie informacji niejawnych*, Prok. i Pr. 2001, nr 3.
- Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, PiP 2010/5/42–54.
- Janusz-Pawletta B., *Dopuszczalność użycia Sił Zbrojnych RP na terytorium kraju w przypadku zagrożenia terroryzmem*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2011, nr 4 (85).
- Jaśkowska M., *Nadawanie klauzuli tajności a kontrola Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PS 2001/10/22.
- Jendroszczyk P., *Zabytki pod bombami*, „Rzeczpospolita” 15.03.2003, wyd. 2882.
- Kardas P., *Prawno karna ochrona informacji w polskim prawie karnym z perspektywy przestępstw komputerowych. Analiza dogmatyczna i strukturalna w świetle aktualnie obowiązującego stanu prawnego*, CzPKiNP 2000.
- Kobyliński Z., *Archeologia z lotu ptaka. Rola zdjęć lotniczych w ochronie zabytków archeologicznych*, „Archeologia Żywa” nr 3, Warszawa 1997.
- Kowalski R.M., Limber S.P., Agatston P.W., *Cyberprzemoc wśród dzieci i młodzieży*, przeł. A. Wicher, Wydawnictwo UJ, Kraków 2010.
- Kowalski R.M., Limber S.P., Agatston P.W., *Cyberprzemoc wśród dzieci i młodzieży*, przeł. A. Wicher, Wydawnictwo UJ, Kraków 2010.
- Koziej S., *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, „Bezpieczeństwo narodowe” 2012, nr 21.
- Krukowski K., *Zarządzanie procesowe w administracji publicznej*, „Współczesne Zarządzanie” 2011, nr 1.
- Kurzepa B., *Prokurator w ustawie o ochronie informacji niejawnych*, „Prokurator” 2000, nr 2.
- Kuspiel D., *Materiały niejawne w postępowaniu karnym*, Prok. i Pr. 2013, nr 7–8.
- Kwieciński Z., *I cóż po pedagogu w zbójceckich czasach?*, „Studia Edukacyjne” 1996, nr 2.
- Kwieciński Z., *Tropy – ślady – próby. Studia i szkice z pedagogii pogranicza*, Wydawnictwo Edytor, Poznań–Olsztyn 2000.
- Laskowski M., *Ustawowe pojęcie „nieskazitelnosci charakteru*, Prok. i Pr. 2008/6.
- Leciak M., *Definicja legalna tajemnicy państwowej i tajemnicy służbowej w świetle przepisów Konstytucji RP*, ST.lur.Tor. 2009, t. V.
- Leonieni M., *Zatarcie skazania a potrzeby praktyki sądowej*, NP. z 1961, nr 7–8.
- Łukaszewski W., *Szanse rozwoju osobowości*, Książka i Wiedza, Warszawa 1984.
- M. Wiącek, *Glosa do wyroku TK z dnia 27 maja 2008 r.*, SK 57/06, Prz. Sejm. 2009/1/191–202.
- Miller A., *Bunt ciała*, przeł. A. Gierlińska, Media Rodzina, Poznań 2006.

- Miller A., *Dramat udanego dziecka. Studia nad powrotem do prawdziwego Ja*, przeł. N. Szymańska, Wyd. J. Santorski, Warszawa 1995.
- Miller A., *Gdy runęły mury milczenia. Prawda faktów*. Nowe sprawdzone wydanie, przeł. J. Hockuba, Media Rodzina, Poznań 2006.
- Miller A., *Mury milczenia. Cena wyparcia urazów dzieciństwa*, tłum. J. Hockuba, PWN, Warszawa 1991.
- Miller A., *Ścieżki życia. Historie, w których każdy odnaleźć może własne losy*, przeł. A. Gierlińska, Media Rodzina, Poznań 2000.
- Miller A., *Zniewolone dzieciństwo. Ukryte źródła tyranii*, przeł. B. Przybyłowska, Media Rodzina, Poznań 1999.
- Nalaskowski A., *Codzienne błędy w wychowaniu*, „Wychowanie na co Dzień” 1994, nr 3.
- Nowacki A., *Zarząd spółki partnerskiej*, PPH 2012, nr 3.
- Pacek P., *Przegląd procesów i struktury organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej*, „Wydawnictwo Bellona” 2013, nr 2.
- Pawlik R., *Ewolucja instytucji zatarcia skazania w polskim prawie karnym z perspektywy European Criminal Records Information System – zagadnienia wybrane*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 1.
- Polok M., *Ochrona tajemnicy państwowej i tajemnicy służbowe w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2006.
- Por. A. Domańska, K. Skotnicki, *Spór o postępowanie sprawdzające według ustawy o ochronie informacji niejawnych*, GSP 2004, t. XII.
- Porozumienie przeciwko diabłu*, Wywiad G. Dobieckiego z A. Glucksmanem, „Gazeta Wyborcza”, 31.07.1993.
- Przybyłski J., *Kto odpowiada za zniszczenie Babilonu?*, „Rzeczpospolita”, wyd. 3433.
- Przybyłski J., *Polacy nie zniszczyli zabytków*, „Rzeczpospolita”, wyd. 3437.
- Pszenny W., *Programowanie gospodarczo-obronne w świetle regulacji prawnych*, „Kwartalnik Bellona” 2010, nr 3.
- Pyżalski J., *Agresja elektroniczna i cyberbullying jako nowe ryzykowne zachowania młodzieży*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2012;
- Pyżalski J., *Agresja elektroniczna wśród dzieci i młodzieży*, GWP, Sopot 2011.
- Rudniański J., *Homo cogitans*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1981.
- Sałaciński L., *Pseudowychowanie i antywychowanie jako przedmiot badań pedagogicznych*, [w:] *Problemy współczesnego wychowania*, red. J. Materne, WSP, Zielona Góra 1989.
- Siewiorek R., *I ty możesz zostać terrorystą*, „Gazeta Wyborcza”, 4–6.04.2015.
- Sitnicki Z., *Rejestr skazanych*, DPP, 1946, nr 7.
- Smoląga L., *Programowanie systemów obronnych*, „Materiały i Studia WAP” 1976, nr 56.
- Sołtysińska A., *Zasady kwalifikacji wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego w świetle orzecznictwa ETS, EPS*, październik 2006.
- Sowula G., *Babilon niszczył Saddam, złodzieje i wody gruntowe*, „Rzeczpospolita”, wyd. 3435.

- Sowula G., *Nasza cywilizacja wzięła początek w Iraku*, „Rzeczpospolita” 15.07.2007.
- Sowula G., *Za dużo zabytków*, „Rzeczpospolita”, 30.10.2004
- Stefańska B.J., *Skutki zatarcia skazania*, Prok. i Pr. 2007, nr 10.
- Stefańska B.J., *Prawne i społeczne skutki skazania (część druga)*, WPP 2008, nr 2.
- Stefańska B.J., *Prawne i społeczne skutki skazania (część pierwsza)*, WPP 2008, nr 1.
- Stefańska B.J., *Zatarcie skazania wynikające z wyroku państwa obcego*, PiP 2011, nr 10.
- Stefańska B.J., *Zatarcie skazania*, Warszawa 2014.
- Suchodolski B., *Pedagogika humanizmu tragicznego*, „Forum Oświatowe” 1990, nr 3.
- Szałowski R., *Ochrona informacji niejawnych a prawo dostępu do informacji publicznej*, „Ius Novum” 2013, nr 1.
- Szałowski R., *Zakres przedmiotowy tajemnicy państwowej. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Ius Novum” 2008, nr 3.
- Szczucki J., *Fikcja niekaralności*, NP. 1956, nr 7–8.
- Szeremietiew R., *Koncepcja systemu obrony terytorialnej*, oprac. MON, Warszawa 1998, <http://obronanarodowa.pl>
- Szkudlarek P., *Ustawa o ochronie informacji niejawnych a prawa obywateli*, PiP, nr 7.
- Szubiakowski M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 grudnia 2001 r., II SA 155/01.*, OSP 2002/6/78.
- Świda-Ziemia H., *Człowiek wewnątrznie zniewolony*, Warszawa 1997.
- Wróbel A., *Wychowanie a manipulacja*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2006.
- Wróbel T., Adamski W., *Kraina zigguratów*, „Polska Zbrojna Warszawa” 2005, nr 35.
- Wróbel W., *Przestępstwa przeciwko ochronie informacji*, [w:] Kodeks karny. Komentarz do art. 117–277.
- Zalesny J., *Postępowanie sprawdzające w zakresie dostępu do informacji niejawnych*, „Ius Novum” 2009, nr 1.
- Zalesny J., *Postępowanie sprawdzające w zakresie dostępu do informacji niejawnych*, „Ius Novum” 2009, nr 1.
- Zalewski W., *O pojmowaniu sprawiedliwości w prawie karnym*, GSP 2005, t. XIV.
- Zienkiewicz D., *Projekt ustawy o licencji syndyka oraz związana z tym propozycja zmian prawa upadłościowego i naprawczego*, PPH 2007, nr 3.
- Zienkiewicz D., *Projekt ustawy o licencji syndyka oraz związana z tym propozycja zmian prawa upadłościowego i naprawczego*, PPH 2007, nr 3.

AKTY PRAWNE

- Decyzja nr 9/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 stycznia 2012 r. o powołaniu Zespołu Projektowego do spraw przeglądu procesów i struktury organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej, MON, Warszawa 2012.

- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 4 marca 2010 r. w sprawie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowych komend uzupełnień (Dz.U. z 2010 r., nr 41, poz. 242).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączanych do wniosku (Dz.U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz.U. z 2008 r. Nr 128, poz. 821).
- Rozporządzenie Rady (WE) NR 2007/2004.
- Rozporządzenie Rady Europejskiej (WE) nr 343/2003 z dnia 18.02.2003 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu finansowania zadań wykonawczych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego z dnia 15 czerwca 2004 r. (Dz.U. Nr 152, poz. 1599 – z 2004 r.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego z dnia 3 października 2007 r. (Dz.U. 2007 nr 197 poz. 1426).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz.U. 2009 nr 226 poz. 1810).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz.U. 2003 nr 41 poz. 347).
- Rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i trybu finansowania zadań wykonawczych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego z dnia 3 października 2007 r. (Dz.U. Nr 197, poz. 1426 – z 2007 r.).
- Uchwała R.M. Katowic Nr XXIII / 725 / 13 z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie Programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na rok 2013 wraz z załącznikiem.
- Uchwała SN z dnia 15 grudnia 1987 r., VI KZP 39/87, OSNKW 1988, z. 3–4, poz. 19.
- Uchwała SN z dnia 20 czerwca 1980 r., I PZP 13/80, OSNCP 1981, z. 1, poz. 2 i glosa do tej uchwały A. Świątkowskiego i A. Zolla, Pal. 1982, nr 6–7.
- Uchwała SN z dnia 27 listopada 1984 r., III AZP 6/84, OSNC 1985, z. 8, poz. 105.
- Uchwała SN z dnia 3 marca 2009 r., I KZP 30/08, OSNKW 2009, z.4, poz. 26; z glosami: Rams M. Glosa do uchwały SN z dnia 3 marca 2009 r., I KZP 30/08. krytyczna: Barwina Z. Glosa do uchwały SN z dnia 3 marca 2009 r., I KZP 30/08.; Zakrzewski P. Glosa do uchwały SN z dnia 3 marca 2009 r., I KZP 30/08; częściowo krytyczna: Kierzynka R. Ostropolski T. Glosa do uchwały SN z dnia 3 marca 2009 r. aprobująca: Dąbrowski D. Glosa do uchwały SN z dnia 3 marca 2009 r.

- Ustawa o samorządzie gminnym, rozdział 2 Art. 7 pkt 1–20 ustawy z 5 czerwca 1990 r. z późn. zmianami t.j. (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, 1318, z 2014 r. poz. 379, poz. 1072).
- Ustawa z 14 grudnia 1995 roku o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2013, poz. 189, 852, tekst jednolity);
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. O cudzoziemcach (DZ.U. z 2011, nr 246, poz. 1573).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, (Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. Nr 10, poz. 56 / z 1996).
- Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii europejskiej i członków ich rodzin (DZ.U. z 2006, nr 144, poz. 1043).
- Ustawa z dnia 17 lutego 2006 r. o likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (Dz.U. z 2006 r. Nr 45, poz. 319).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 333).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 z póź. zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2008 r., Nr 69 poz. 415 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985).
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw. (Dz.U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. z 2015 r., poz. 827, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r. poz. 525).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 o ochronie przeciwpożarowej, teks jednolity (Dz.U. Nr 1476, poz. 1229 z póź. zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym (Dz.U. Nr 165 z 2008).
- Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67. poz. 570 tekst. jedn. – 2009 r).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1166).

- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 98 poz. 590 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2014 r., poz. 1166).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. prawo atomowe (Dz.U. Nr 3, poz. 18.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2013 poz. 1383 oraz z 2014 poz. 486).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301, z 2003 r. Nr 228, poz. 2261, z 2004 r. Nr 107, poz. 1135, z 2011 r. Nr 222, poz. 1323).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 Nr 14 poz. 1692).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, (Dz.U. z 1996 r. Nr 106, poz. 495).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 „o państwowym ratownictwie medycznym” (Dz.U. Nr 191 poz. 1410).
- Ustawy z dnia 11 maja 2014 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997, Nr 123, poz. 779 z późn. zm.).
- Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001, Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).
- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Sejm VI kadencji, druk nr 3597; <http://www.sejm.gov.pl>; a także Sejm RP VII kadencji; Nr druku: 2393; <http://www.sejm.gov.pl>.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz o zmianie niektórych ustaw z 16 lutego 2010 r., druk nr 2791.
- Zarządzenie Nr 62/2013 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 22 lutego 2013.
- Zarządzenie Nr 625/2011 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie utworzenia Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Miasta Katowice.
- Zarządzenie Nr 633/2011 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 21 grudnia 2011.
- Zarządzenie Nr 633/2011 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 21 grudnia 2011r. w sprawie powołania i organizacji Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego.
- Zarządzenie Nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. z 2008 r. Nr 61, poz. 538).

DOKUMENTY NORMATYWNE I KONCEPCYJNE

- Decyzja nr 298/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie planowania, monitorowania i rozliczania działalności bieżącej w ministerstwie obrony narodowej.

- Decyzja Rady UE z dn.06.12.2007 (2007/ 801/ WE).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22.05.2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1472, z późn. zm.).
- Postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 28.10.2009 r., I KZP 24/09, OSNKW 2009.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21.08.2012 r. IV KK 59/12 OSNKW 2013/1/3, Biul. SN 2013/1/16.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4.01.2011 r. SDI 32/10; OSNKW 2011/2/12, Biul.SN 2011/2/11 z glosą aprobującą: Stefańska B.J. Glosa do postanowienia SN z dnia 4 stycznia 2011 r., SDI 32/10.
- Programy ONZ „Ropa za żywność” oraz Iracki Fundusz Rozwojowy.
- Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I), Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik), http://www.pck.org.pl/pliki/mph/1977_Genewa_-_PD_I.pdf [dostęp: 12.11.2016].
- Protokół drugi do konwencji haskiej z 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, Haga, 26 marca 1999 r. art 1 pkt. f) zob.: http://www.pck.org.pl/pliki/mph/1999_Haga_-_dobra_kultury_PD_II.pdf [dostęp: 20.11.2016].
- Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 roku (Dz.U. z 1957 r. nr. 46, poz. 212, załącznik), [w:] *Ochrona dóbr kultury w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny. Studia i dokumenty*, red. G. Leszczyński, Warszawa 2002.
- Rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 1483.
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Powódź w obliczu zagrożenia*, Wydział Analiz i Prognoz, Biura Monitorowania i Analizy Zagrożeń RCB, Listopad 2010.
- Rządowy Programu Ograniczania Przeszłości i Aspołecznych Zachowań pn. „Razem bezpieczniej” przyjętego przez Radę Ministrów oraz „Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015” przyjętej przez Radę Ministrów. Protokół z posiedzenia, <http://bip.um.katowice.pl/dokumenty/2013/4/10/1365595265.pdf>
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP / 2003 (z dnia 8.09.2003).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP / 2007 (z dnia 13.11.2007).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP / 2014 (aktualnie obowiązująca / z datą 5 listopada 2014).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014.
- Strategia Bezpieczeństwa RP / 2000 (z dnia 4.01.2000 r.).
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 września 2009 r., II GSK 28/09, LEX nr 596713.
- Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2000 r., sygn. akt II SA 115/00).
- Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2001 r., sygn. II SA 1610/00, LEX 53475.
- Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA 3585/01.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 16 grudnia 1993 r. (II AKr 211/93, KZS nr 1/1994, poz. 19).

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2010 r., IV KK 326/10, LEX nr 653743; Biul.PK 2010/7/17, Prok.i Pr.-wkł. 2011/3/8; glosa krytyczna: B.J. Stefańska, Glosa do wyroku SN z dnia 10.11.2010 r., IV KK 326/10.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2009 r. IV KK 164/09, LEX nr 512114.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 1970 r., III KR 25/70, OSNKW 1970, z. 10, poz. 121.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2012 r., sygn. II KK 199/12, LEX nr 1220795.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2013 r., IV KK 168/13, OSNKW 2013/12/107 Biul.PK 2013/9/17-19, Biul.SN 2013/12/27.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2008 r., III KK 167/08, Biul. PK 2008, nr 13.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2010 r., III KRS 4/10; LEX nr 611831.
- Wyrok SN sygn. akt III AZP 6/84; OSNC 8/1985, poz. 105.
- Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99OTK 2000/4/109, Dz.U.2000/39/462.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 lipca 2008 r. VI SA/Wa 669/08; LEX nr 491336.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2007 r., VI SA/Wa 820/07, LEX nr 372103.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2010 r., sygn. II SA/Wa 183/10, LEX nr 737789.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 marca 2007 r., VI Sa/Wa 119/07, LEX nr 335193.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lipca 2005 r., VI SA/Wa 2263/04; LEX nr 183633.
- Wyrok z dnia 17.12.1976 (I PR 185/76, OSNC nr 8/1977, poz. 139).
- Wyrok z dnia 23.12.1976, IV KRN 69/75, OSP 1978, nr 2, poz. 31.
- Wyrok z dnia 7.11.1985 r., I KR 293/85, OSNPG 1986, nr 10, poz. 126.
- Zadania dla zespołu wojewódzkiego zgodnie z art. 19, ust. 5 zadania wymienione w art. 14, ust. 8 ustawy.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Dziennik wiadomości, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/75027,nato-wysadzilo-posag-buddy-w-afganistanie.html> [dostęp: 12.11.201].
- Encyklopedia, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/uchodzca;3990750.html> [dostęp: 25.05.2016].
- Karta Międzynarodowego Trybunału Wojskowego http://www.pck.org.pl/pliki/mph/1945_Londyn_-_Karta_MTW.pdf [dostęp: 13.11.2016].
- Kuratorium Katowice www.kuratorium.katowice.pl/index.php?page=New-List...316...1 [dostęp: 4.04.2014].
- Ministerstwo Obrony Narodowej, <http://mon.gov.pl/dokumenty>.
- Obrona cywilna, <http://www.agh.edu.pl/files/common/dokumenty/obrona-cywilna/wstep.pdf>.
- Protokół z posiedzenia, <http://bip.um.katowice.pl/dokumenty/2013/4/10/1365595265.pdf>.

- Prusher, Hussein's hometown hub of alty, „The Christian Science Monitor” <http://www.ilenepusher.com/2003/04/husseins-hometown-hub-of-fealty> [dostęp: 14.11.2016].
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <http://rcb.gov.pl>.
- Sejm, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20031281175> [dostęp: 25.05.201].
- Straż Graniczna, www.strazgraniczna.pl.
- Straż Miejska Katowice www.bip.strazmiejska.katowice.pl/download/20.pdf [dostęp: 4.04.2014].
- Unesco, <http://www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/who-we-are/director-general/biography> [dostęp: 12.11.2016].
- W Polsce powstanie gwardia narodowa – NSR, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/w-polsce-powstanie-gwardia-narodowa-nsr,1,3572067>.
- Wszystko, co chciałbyś wiedzieć o procesie udzielenia ochrony uchodźcom z Syrii i Erytrei, <https://mswia.gov.pl/pl/wszystko-co-chcialbys-w/13681,Kim-jest-imigrant-a-kim-uchodzca.html> [dostęp: 28.04.2016].
- www.policja.pl
- www.strazgraniczna.pl

INNE ŹRÓDŁA

- Arquilla J., Ronfeldt D., *Looking Ahead: Preparing for Information-Age Conflicts*, red. J. Arquilla, D. Ronfeldt, „RAND Corporation”, Santa Monica 1977.
- Böhm A., Braunmühl E. von, Gleichberechtigung im Kinderzimmer. Der vergessene Swchritt zum Frieden, Patmos Verlag, Düsseldorf 1994.
- Braunmühl E. von, Zeit für Kinder. Theorie und Praxis von Kinderfeindlichkeit, Kinderfreundlichkeit, Kinderschutz. Zur Beseitigung der Unsicherheit im Umgang mit Kindern. Ein Lernbuch, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main 1978.
- Buzan B., O. Waever O., De Wilde J. (eds.), *Security: A New Framework for Analysis*, London 1998.
- Ewaluacja pilotażu*. Opracowanie diagnozy i rekomendacji dotyczących zarządzania i przepływu informacji w administracji rządowej szczebla centralnego oraz przygotowanie zmian i przeprowadzenie pilotaży, „Kancelaria Prezesa Rady Ministrów”, Warszawa 2012.
- Fingar P., Smith H., *Business Process Management. The Third Wave*, Meghan-Kiffer Press, 2003.
- Gerner B., Pathologie der Erziehung. Eine Einführung, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1984.
- Gruschka A., Negative Pädagogik. Einführung in die Pädagogik mit Kritischer Theorie, Büchse der Pandora Verlags GmbH, Wetzlar 1988.
- Howell W.S., *The empathic communicator*, University of Minnesota, „Wadsworth Publishing”, Company 1982.
- Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z 14.06.1985 r.
- Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z 19.06.1990 r.

- Leciak M., *Definicja legalna tajemnicy państwowej i tajemnicy służbowej w świetle przepisów Konstytucji RP*, ST.lur.Tor. 2009, t. V.
- Leciak M., *Prawno karne aspekty nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych*, ST.lur.Tor. 2011, t. IX.
- List Ministra Włodzimierza Cimoszewicza do Koichiro Matsuura Dyrektora Generalnego UNESCO z dnia 14 lipca 2003 r.
- Materiały szkoleniowe Centrum Zarządzania Kryzysowego MON, Użycie SZ RP do wsparcia administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych, Wyd. AON, Rembertów 1913.
- Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań z 2011, oprac. L. Nowak, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.
- Rhodes R. A. W., *Towards a Postmodern Public Administration Epoch, Epistemology or Narrative?*, „Jean Monnet Chair Papers 33 EUI”, Florencja 1995.
- Sypion N., *Systemy informacji geograficznej a bezpieczeństwo publiczne*, „Materiały z Konferencji Samorządowej” „Bezpieczna Polska. Bezpieczny Region”, Stargard Szczeciński 2003.
- Tregear R., Jenkins T., *Government Process Management: A review of key differences between the public and private sectors and their influence on the achievement of public sector process management*, BPTrends, October 2007.
- Walaszczyk M., *Chaos w armii*, <http://www.naszdziennik.pl/wp/74016,chaos-w-armii.html> [dostęp: 12.04.2014].
- Wydarzenie roku 2007 w Polsce*, komunikat z badań CBOS, BS/10/2008.

