

SYSTEMY BEZPIECZEŃSTWA

WYMIAR
LOKALNY I PAŃSTWOWY

REDAKCJA

ARTUR GRUSZCZAK
PIOTR BAJOR

SYSTEMY BEZPIECZEŃSTWA



SOCIETAS

seria pod redakcją
BOGDANA SZLACHTY

131

SYSTEMY BEZPIECZEŃSTWA

**WYMIAR
LOKALNY I PAŃSTWOWY**

**REDAKCJA
ARTUR GRUSZCZAK
PIOTR BAJOR**



© Copyright by individual authors, 2020

 Artur Gruszczyk, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

 artur.gruszczyk@uj.edu.pl

 Piotr Bajor, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

 piotr.bajor@uj.edu.pl

Recenzent

dr hab. Marcin Lason, prof. Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Redakcja tekstów w języku polskim

Weronika Werewka

Redakcja tekstów w języku angielskim

Dariusz Rossowski

Projekt okładki

Marta Jaszczyk

Publikacja dofinansowana przez Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

ISBN 978-83-8138-366-0 (druk)

ISBN 978-83-8138-367-7 (on-line, pdf)

<https://doi.org/10.12797/9788381383677>

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel./faks: 12 431 27 43, 12 421 13 87

e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa:

<https://akademicka.com.pl>

Spis treści

Wstęp	7
DOMINIK SIEKLICKI	
Służba Ochrony Państwa – nowa instytucja w systemie bezpieczeństwa RP.....	11
JACEK WODNICKI	
Transformacja Sił Zbrojnych RP w okresie przynależności do Sojuszu Północnoatlantyckiego	27
GRZEGORZ KASPROWICZ, WOJCIECH M. ZABOŁOTNY, KRZYSZTOF POŹNIAK, AGATA TYBURSKA, JAROSŁAW STRUNIAWSKI	
Commanding a police operation with a Mobile Distribution Point of ICT Infrastructure	43
BARTOSZ A. CZERNICKI	
Polska Policja jako uczestnik międzynarodowej wymiany informacji kryminalnych – analiza wybranych współczesnych rozwiązań i stopnia ich wykorzystania	55
ANDRZEJ DRZEWIECKI	
Edukacja obronna w systemie bezpieczeństwa państwa	71
DOMINIK JURCZAK	
Komunikacja taktyczna jako skuteczne narzędzie do zapewniania bezpieczeństwa członków zbiorowości	81
MAŁGORZATA KOCHAŃSKA	
Monitoring wizyjny a bezpieczeństwo w szkołach i placówkach szkolno-wychowawczych	93
MACIEJ SZCZUROWSKI	
Bezpieczeństwo społeczności lokalnych a mit bezpiecznego państwa jako zjawiska kulturowe	105
MARCIN KOCZAN	
Polityka energetyczna Polski do 2040 roku – przejaw realizmu czy <i>wishful thinking</i> ?	117
RAFAŁ MIERNIK	
Bezpieczeństwo społeczne jako element warunkujący bezpieczeństwo państwa.....	133
MARTYNA OSTROWSKA	
Bezpieczeństwo ruchu drogowego jako przedmiot badań naukowych.....	151

PIOTR BOGDALSKI

Obszary, obiekty i urzędnienia ważne dla bezpieczeństwa państwa – propozycja modyfikacji systemu obowiązkowej ochrony w zakresie podmiotu wykonującego czynności ochronne	163
---	-----

SABINA OLSZYK

Zadania podmiotów cywilnych w zakresie dyplomacji obronnej. Przykład polskich think tanków.....	187
--	-----

PAWEŁ SZMITKOWSKI

Bezpieczeństwo osób z niepełnosprawnościami w kontekście funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce	203
---	-----

JAKUB ADAMKIEWICZ, LUIZA TRZCIŃSKA

Organizacje pozarządowe w systemie obronnym Polski	217
--	-----

O autorach.....	235
-----------------	-----

Indeks osobowy	239
----------------------	-----

Wstęp

Oddawana w ręce Czytelników publikacja została poświęcona problematyce systemów bezpieczeństwa, analizowanych z perspektywy wymiarów lokalnego i państwowego. Książka stanowi zbiór kilkunastu artykułów naukowych, przygotowanych przez specjalistów prowadzących badania w zakresie współczesnego bezpieczeństwa państwa.

Publikację otwiera artykuł Dominika Siekluckiego poświęcony nowej instytucji w systemie bezpieczeństwa państwa polskiego, jaką jest Służba Ochrony Państwa. W pracy omówiono najważniejsze przyczyny powstania tej struktury, główne różnice między Biurem Ochrony Rządu a Służbą Ochrony Państwa oraz przedstawiono analizę funkcjonowania nowej służby pod kątem prawnym i administracyjnym. W artykule porównano zakres posiadanych kompetencji, a także przeprowadzono analizę roli i znaczenia nowej formacji w strukturze administracyjnej oraz w systemie bezpieczeństwa państwa polskiego.

Drugi artykuł, przygotowany przez Jacka Wodnickiego, dotyczy problematyki transformacji Sił Zbrojnych RP po wstąpieniu Polski do NATO. Podstawę analizy w tym przypadku stanowi stan polskiej armii w momencie przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego w 1999 r., który jest punktem odniesienia do przedstawienia zmian i procesu modernizacji sił zbrojnych w późniejszym okresie. Transformacja Sił Zbrojnych RP została omówiona w artykule z uwzględnieniem liczebności armii, programów modernizacyjnych, a także nakładów finansowych na ich rozwój, w okresie dwóch dekad po wstąpieniu do Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Następnym artykułem jest praca zbiorowa przygotowana przez zespół badawczy w składzie: Agata Tyburska, Jarosław Struniawski, Grzegorz Kasprowicz, Krzysztof Poźniak i Wojciech M. Zabołotny. To opracowanie poświęcono dowodzeniu przez służby policyjne zróżnicowanymi operacjami dotyczącymi imprez o charakterze masowym, których scenariusz wiąże się z dużym ryzykiem utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń. Przedstawione zostały wyniki badań związane z możliwością włączenia do tych działań nowoczesnych form wsparcia technicznego, do których należy Mobilny Punkt Dystrybucyjny Infrastruktury Teleinformatycznej (MPDIT). W artykule

omówiono najważniejsze aspekty dotyczące tego innowacyjnego rozwiązania, a także możliwości jego zastosowania przez Policję podczas działań operacyjnych.

Artykuł przygotowany przez Bartosza A. Czernickiego dotyczy udziału Policji w międzynarodowej współpracy w zakresie wymiany informacji kryminalnych. Opracowanie zostało przygotowane na podstawie analizy istniejących rozwiązań oraz ich zastosowania podczas działań operacyjnych. W tekście omówiono najważniejsze aspekty kanałów międzynarodowej wymiany informacji kryminalnych, ze szczególnym uwzględnieniem takich form i narzędzi, jak I-24/7 (Interpol), SIENA (Europol), a także kooperacji biur SIRENE.

Z kolei Andrzej Drzewiecki w swoim artykule omówił problematykę edukacji obronnej w kontekście bezpieczeństwa państwa. Autor przedstawił zagadnienie edukacji obronnej, a także zmianę jej postrzegania w różnych okresach. W artykule omówiono również jej rolę oraz znaczenie z punktu widzenia systemu bezpieczeństwa państwa.

W kolejnym tekście Dominik Jurczak przedstawił zagadnienie komunikacji taktycznej, omawiając tę problematykę pod kątem organizacji imprez masowych oraz wydarzeń o charakterze publicznym. Autor przedstawił komunikację taktyczną jako narzędzie zarządzania zachowaniami podczas wydarzeń masowych, a także skuteczny mechanizm zmiany percepcji służb porządkowych oraz pozyskiwania informacji operacyjnych.

W następnym artykule Małgorzata Kochańska omówiła problematykę działania monitoringu wizyjnego w kontekście bezpieczeństwa w szkołach i placówkach szkolno-wychowawczych. Punktem wyjścia do rozważań w tym artykule był cel wprowadzenia systemu monitoringu wizyjnego – zwiększenie poziomu bezpieczeństwa w placówkach. Wychodząc z tego założenia, Autorka omówiła stan bezpieczeństwa w szkołach, występowanie sytuacji wpływających na poczucie zagrożenia i bezpieczeństwa, a także efektywność systemu monitoringu wizyjnego w spełnianiu zaplanowanego zadania.

Tematykę bezpieczeństwa społeczności lokalnych w kontekście mitu bezpiecznego państwa jako zjawiska kulturowego poruszył w kolejnym artykule Maciej Szczurowski. Autor podjął próbę analizy potrzeb i uwarunkowań bezpieczeństwa, a także metod jego formowania, jako zjawisk kulturowych. Omawiane zagadnienia pokazano w kontekście wymiaru państwowego i społeczności lokalnych, a przedstawiona analiza służyła głównie odpowiedzi na pytanie o efektywność oraz współczesne oczekiwania społeczne odnośnie do wskazanych dwóch wymiarów bezpieczeństwa.

W kolejnym artykule Marcin Koczan przedstawił problematykę bezpieczeństwa energetycznego Polski, rozpatrywanego przez pryzmat rozwoju sektora energetycznego i planów w tym zakresie zawartych w dokumencie Polityka Energetyczna Polski 2040.

Autor przeanalizował zaproponowane założenia i plany działania, a także ocenił szanse ich wdrożenia we wskazanej perspektywie czasowej.

Z kolei Rafał Miernik omówił bezpieczeństwo społeczne jako czynnik determinujący bezpieczeństwo państwa. Autor poddał analizie powyższe zagadnienia, próbując odpowiedzieć na pytanie o znaczenie i wpływ bezpieczeństwa społecznego i bezpieczeństwa jednostki na szersze procesy, z uwzględnieniem kwestii dotyczących bezpieczeństwa państwa.

W następnym artykule Martyna Ostrowska przedstawiła problematykę bezpieczeństwa ruchu drogowego jako przedmiotu badań naukowych. Autorka naświetliła uwarunkowania i funkcjonowanie transportu drogowego w kontekście bezpieczeństwa użytkowników oraz podmiotów instytucjonalnych. Na tej podstawie zostały omówione najważniejsze kwestie bezpieczeństwa ruchu drogowego jako przedmiotu badań, z uwzględnieniem aspektów metodycznych i teoretycznych.

Piotr Bogdalski w swoim artykule przedstawił funkcjonowanie istotnej dla bezpieczeństwa państwa infrastruktury, z punktu widzenia ewentualnej modyfikacji systemu obowiązkowej ochrony, w odniesieniu do podmiotu wykonującego czynności ochronne. Autor przedstawił ogólną charakterystykę obecnego systemu, działania specjalnych formacji ochronnych, a także rekomendacje oraz przykłady rozwiązań służących zmianie aktualnie działającego systemu ochrony.

W kolejnym tekście Sabina Olszyk omówiła problematykę działalności polskich *think tanków* w kontekście zadań i działalności podmiotów cywilnych związanych z dyplomacją obronną. Autorka wskazała na zmiany, jakie w tym zakresie zaszły w ostatnich latach, i coraz większe znaczenie *think tanków* w kształtowaniu i realizacji polityki bezpieczeństwa. Uzupełnieniem tych rozważań było przedstawienie wyników badań ankietowych przeprowadzonych przez Autorkę wśród analizowanych *think tanków* prowadzących działalność w zakresie bezpieczeństwa i stosunków międzynarodowych.

W następnym artykule Paweł Szmirkowski przedstawił funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w kontekście bezpieczeństwa osób z niepełnościami. W opracowaniu omówiono najważniejsze aspekty działania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, a także jego przygotowanie do uwzględnienia potrzeb osób z niepełnościami. Na podstawie przeprowadzonych badań Autor wyciągnął wnioski o niezadowalającym stanie obecnych rozwiązań i konieczności podjęcia działań skierowanych na zagwarantowanie w ramach tego systemu kompleksowego bezpieczeństwa osób z niepełnościami.

Publikację zamyka artykuł Luizy Trzcińskiej oraz Jakuba Adamkiewicza dotyczący roli i znaczenia organizacji pozarządowych w systemie obronnym Polski. W opracowaniu przedstawiono próbę klasyfikacji organizacji proobronnych, a także analizę ich

działalności w kontekście wzmocnienia bezpieczeństwa państwa i systemu obronnego Polski.

Analizowane w publikacji zagadnienia, dotyczące wymiaru lokalnego i państwowego, wpływają w istotny sposób na system bezpieczeństwa narodowego. Przedstawione wyniki badań dotyczą najnowszych aspektów tych kwestii, w związku z czym stanowią użyteczny wkład w rozwój badań naukowych, a także w praktyczny wymiar procesów wpływających na całościowo rozumiany system bezpieczeństwa państwa.

Dominik Sieklucki 

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Służba Ochrony Państwa – nowa instytucja w systemie bezpieczeństwa RP

ABSTRACT: On February 1, 2018, the State Protection Service (SOP), an institution established in place of the Government Protection Bureau (BOR), has started operating. The aims of the paper are to indicate the most important reasons for establishing a new formation, identify the fundamental differences between BOR and SOP, and define the basic features of the State Protection Service as a state institution in terms of law and administration. The author's intention is also to refer to the problem of the location of the SOP in the structure of the administration of order and security in Poland, both in the context of increasing the scope of its powers in relation to the BOR, justifying the thesis about a fundamental change in the position of this formation, which as a guard of a protective nature has gained an actual position making it similar to the group of intelligence (special) services.

KEYWORDS: State Protection Service, Government Protection Bureau, security, intelligence services, state

Uwagi wstępne

Służba Ochrony Państwa (SOP) 1 lutego 2018 roku zastąpiła w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej Biuro Ochrony Rządu (BOR), wpisując się w historię działania formacji ochronnych zapoczątkowaną w Polsce w 1924 roku¹. Celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania badawcze związane ze wspomnianą sukcesją:

1. Dlaczego podjęto decyzję o rozwiązaniu BOR i ustanowieniu w jego miejsce SOP?
2. W jakich obszarach (podsystemach) SOP różni się lub jest podobna (identyczna) do BOR?
3. Czy zastąpienie BOR przez SOP w znaczący jakościowy sposób zmieniło usytuowanie tej instytucji w systemie bezpieczeństwa Polski, szczególnie z perspektywy zadań i kompetencji innych organów państwa?

Należy zwrócić uwagę, że opracowania dotyczące BOR² w dużej części uległy dezaktualizacji, a publikacje naukowe dotyczące SOP są nieliczne – jak dotąd analizę nowej służby podjęła Elżbieta Ura³. Ze względu na objętość artykułu nie aspiruję do całościowego, kompleksowego przedstawienia SOP, a ograniczam się do analizy podstawowych zagadnień.

Geneza SOP

Prace nad projektem ustawy powołującej nową instytucję w miejsce BOR były prowadzone w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Początkowo zakładano, że będzie się nazywać Państwowa Służba Ochrony (PSO)⁴. Taką nazwę zawierał projekt ustawy przedstawiony przez MSWiA 23 maja 2017 roku⁵. Podczas posiedzenia 31 lipca

¹ M. Kucharski, *Służby ochrony władz*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, C. H. Beck, Warszawa 2012, s. 306; G. Pietrek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pomorskiej, Słupsk 2014, s. 137.

² K. Jałoszyński, *Biuro Ochrony Rządu wobec terroryzmu*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2013; J. Kaczyński, *Biuro Ochrony Rządu wobec współczesnych zagrożeń*, Agencja Wydawnicza CB, Warszawa 2013, *Monografie Naukowe. Seria Nauki Humanistyczne i Społeczne*.

³ E. Ura, *Likwidacja Biura Ochrony Rządu, utworzenie Służby Ochrony Państwa*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2019, nr 87, [on-line:] <http://dx.doi.org/10.18778/0208-6069.87.08>.

⁴ *Szef MSWiA zapowiada utworzenie nowej elitarnej służby. PSO ma zastąpić BOR*, [on-line:] <https://www.wprost.pl/kraj/10048760/szef-mswia-zapowiada-utworzenie-nowej-elitarnej-sluzby-pso-ma-zastapic-bor.html> – 10 IX 2019.

⁵ *Projekt ustawy o Państwowej Służbie Ochrony*, Biuletyn Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, [on-line:] <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12298652> – 10 IX 2019.

2017 roku Rada Ministrów podjęła jednak decyzję o zmianie nazwy na Służba Ochrony Państwa⁶. Projekt ustawy zawierający tę nazwę wpłynął do Sejmu RP 10 października 2017 roku⁷. Sejm uchwalił ustawę o SOP 8 grudnia 2017 roku, 21 grudnia ustawę zaaprobował Senat RP, a 9 stycznia 2018 roku podpisał ją prezydent RP.

Przyczyny składające się na podjęcie decyzji o rozwiązaniu BOR i powołaniu w jego miejsce nowej instytucji miały zróżnicowany i złożony charakter. Opierając się na formalnych dokumentach (uzasadnieniach do projektów ustaw o PSO i SOP), wypowiedziach polityków Prawa i Sprawiedliwości oraz okoliczności łączących się z ustanowieniem nowej instytucji, przyczyny te można uporządkować w trzy główne grupy.

Po pierwsze wobec BOR przedstawiono w uzasadnieniu do projektu ustawy o SOP liczne zarzuty wskazujące na jego niezdolność do właściwego wykonywania zadań ochronnych. Szef MSWiA Mariusz Błaszczak, przedstawiając projekt ustawy o SOP w Sejmie 9 listopada 2017 roku, używał w tym zakresie dosadnych określeń, stwierdzając m.in.: „Otóż kiedy 2 lata temu objąłem urząd ministra spraw wewnętrznych i administracji, zastałem tę służbę – Biuro Ochrony Rządu – w złym stanie” i mówiąc o „zapaści” tej instytucji⁸. Konkretnie zarzuty zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy zostały sformułowane na podstawie audytu przeprowadzonego w BOR w grudniu 2015 roku i dotyczyły przede wszystkim „dramatycznego niedofinansowania budżetu formacji oraz braku koncepcji modernizacji istniejącej struktury organizacyjnej”⁹. Brak wystarczających środków finansowych według projektu skutkował nie tylko obniżaniem efektywności działań ochronnych, ale również brakami kadrowymi. Jak wskazywano w uzasadnieniu projektu ustawy, stan zatrudnienia w BOR w latach 2008-2015 wynosił 65% stanu etatowego (przykładowo w 2015 roku BOR liczył 1894 funkcjonariuszy, pomimo że stan etatowy zakładał, że w służbie będzie ich 2904)¹⁰.

Po drugie, jak wskazywał Mariusz Błaszczak, przygotowanie projektu ustawy powołującej nową instytucję to również konsekwencja nowej jakościowo koncepcji jej działania zakładającej „podniesienie standardu realizacji działań ochronnych

⁶ *Protokół ustaleń nr 27/2017 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 31 lipca 2017 r.*, Kancelaria Prezesa RM, RM-000-27-17, [on-line:] <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12298652/katalog/12434426#12434426> – 11 IX 2019.

⁷ *Projekt ustawy o Służbie Ochrony Państwa z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 1916, Sejm RP, VIII kadencja, Warszawa, 10 października 2017.

⁸ *Sprawozdanie stenograficzne z 51. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 listopada 2017 r.*, Sejm RP, VIII kadencja, Warszawa 2017, s. 145-146.

⁹ *Projekt ustawy o Służbie...*, s. 167.

¹⁰ *Ibidem*, s. 168.

i zapobiegawczych”¹¹. Środkiem do tego celu miały być przede wszystkim nowe zadania i uprawnienia SOP, nowy model przebiegu służby oraz zmieniony system motywacyjny. Kwestie zadań i uprawnień są przedmiotem analizy w dalszej części artykułu.

Po trzecie sformułowane powyżej przyczyny nie uzasadniają w przekonujący sposób decyzji o rozwiązaniu BOR, ponieważ zmiany w zakresie budżetu, zadań, kompetencji czy struktury organizacyjnej mogły polegać na zreformowaniu istniejącej instytucji. Istotny okazał się wyrażnie emocjonalny stosunek polityków PiS wobec BOR sięgający – jak wskazywały media¹² – swoim źródłem katastrofy rządowego tupolewa z 10 kwietnia 2010 roku, w przypadku której, jak podnosił wiceminister w MSWiA Jarosław Zieliński, BOR popełnił szereg błędów podczas zabezpieczenia podróży prezydenta Lecha Kaczyńskiego, np. nie wyznaczając dowódcy zabezpieczenia czy nie organizując odprawy koordynacyjnej¹³. Na odpowiedzialność BOR za nieodpowiednie przygotowanie lotu do Smoleńska wskazywał również minister Błaszczak, prezentując projekt ustawy o SOP w Sejmie¹⁴. Brak zaufania polityków PiS do BOR z czasem wzrastał, a kluczowy dla podjęcia decyzji o jego rozwiązaniu okazał się wypadek samochodu, którym jechała Prezes Rady Ministrów Beata Szydło, prowadzonego przez funkcjonariusza Biura 10 lutego 2017 roku¹⁵. Zastąpienie BOR nową instytucją wiązało się również z możliwością przeprowadzenia zmian kadrowych – jak wskazuje E. Ura, powołanie SOP pozwalało przyjąć do służby tylko wybranych funkcjonariuszy, a części nie przedstawić propozycji zatrudnienia¹⁶.

Decyzja o rozwiązaniu BOR miała więc podłoże w czynnikach obiektywnych (finansowych, organizacyjnych i funkcjonalnych), ale również subiektywnych, o charakterze psychologicznym, przy czym, jak się wydaje, te drugie miały kluczowe znaczenie, jak bowiem wspomniałem, wymagane zmiany i reformy mogły zostać przeprowadzone poprzez nowelizację ustawy o BOR, a nie uchwalanie nowych regulacji ustawowych i powoływanie nowej instytucji.

¹¹ *Sprawozdanie stenograficzne z 51. posiedzenia...*, s. 146.

¹² *Znamy wnioski z audytu w BOR. „Zlekceważono wizytę Lecha Kaczyńskiego w Katyniu”*, [on-line:] <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/535522,znamy-wnioski-z-audytu-w-bor-zlekcewazono-wizyte-lecha-kaczynskiego-w-katyniu.html> – 11 IX 2019.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Sprawozdanie stenograficzne z 51. posiedzenia...*, s. 146.

¹⁵ S. Ogórek, *Rząd likwiduje BOR. W zamian będzie nowa instytucja*, [on-line:] <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artkul/rzad-likwiduje-bor-w-zamian-bedzie-nowa,161,0,2350497.html> – 11 IX 2019.

¹⁶ E. Ura, *op. cit.*, s. 123.

Analiza komparatystyczna – wprowadzenie

W artykule przedstawiam najważniejsze podobieństwa i różnice między tymi dwiema instytucjami, ograniczając się do czterech obszarów: definicji, zadań, kompetencji i zarysu struktury organizacyjnej. Pomijam natomiast ze względu na objętość tekstu wiele kwestii szczegółowych, będących przedmiotem regulacji ustaw i o BOR, i o SOP, jak służba, korpusy i stopnie, prawa i obowiązki funkcjonariuszy czy kwestie ich uposażenia i odpowiedzialności. Warto jednak zwrócić uwagę, że ustawa o SOP jest dużo bardziej rozbudowanym aktem prawnym niż ustawa o BOR. Składa się bowiem z 392 artykułów, podczas gdy ustawa o BOR zawarta została w 151 artykułach; pięć z nich dotyczyło Straży Marszałkowskiej, która po uchwaleniu ustawy o SOP zaczęła funkcjonować w oparciu o osobną ustawę¹⁷.

Definicje legalne

Z punktu widzenia definicyjnego SOP i BOR cechują się dużym podobieństwem, choć można również zauważyć, że zawarte w ustawach definicje nie są tożsame z materialnego punktu widzenia.

Tabela 1. Definicje legalne SOP i BOR

Art. 2, ust. 1 ustawy o Służbie Ochrony Państwa	Art. 1. ust. 1 ustawy o Biurze Ochrony Rządu
SOP jest jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną formacją wykonującą zadania z zakresu ochrony osób i obiektów oraz rozpoznawania i zapobiegania skierowanym przeciw nim przestępstwom	Tworzy się Biuro Ochrony Rządu jako jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną formację, zwaną dalej „BOR”, wykonującą zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urzędzeń

Źródło: Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, Dz. U. 2018, poz. 138; Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, Dz. U. 2001, nr 27, poz. 298.

Jak wynika z zestawienia zawartego w tabeli 1, SOP i BOR łączy ogólny kształt organizacyjny, na który składają się: jednolitość, umundurowanie i uzbrojenie. Różni natomiast zakres wykonywanych zadań. Zadania BOR ograniczały się – w ujęciu definicyjnym – do wykonywania doraźnej ochrony osób, obiektów i urzędzeń, natomiast SOP obok zadań o takim charakterze ma zajmować się również rozpoznawa-

¹⁷ Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej, Dz. U. 2018, poz. 729.

niem i zapobieganiem przestępstwom skierowanym przeciwko ochranianym osobom i obiektom. Definicja wskazuje więc na istotne rozszerzenie zadań SOP o działania o charakterze prewencyjnym oraz rozpoznawczym. Mniej istotna różnica wiąże się z brakiem ochrony urządzeń w przypadku SOP, co jednak należy łączyć z dążeniem do zapewnienia regulacjom prawnym większej przejrzystości i precyzyjności.

Zadania

Problematykę zadań formacji ochronnych rozpatruję na trzech płaszczyznach: podmiotowej, infrastrukturalnej i przedmiotowej. Ujęcie podmiotowe koncentruje się na katalogu ochranianych osób (podmiotów), których zestawienie obejmuje tabela 2.

Tabela 2. Podmiotowy wymiar zadań SOP i BOR

Ochraniany podmiot	SOP	BOR
Prezydent RP	+	+
Marszałek Sejmu RP	+	+
Marszałek Senatu RP	+	+
Prezes Rady Ministrów	+	+
Wiceprezes Rady Ministrów	+	+
Minister właściwy ds. wewnętrznych	+	+
Minister właściwy ds. zagranicznych	+	+
Byli prezydenci RP	+	+
Delegacje państw obcych	+	+
Inne osoby ważne ze względu na dobro państwa	+	+

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższej tabeli, grupy ochranianych podmiotów nie uległy zmianom, ale należy odnotować jedną istotną różnicę. W ustawie o SOP doprecyzowano kategorię obejmującą delegacje państw obcych, wskazując (w art. 3, pkt 1, lit. d), że ochronie podlegają osoby posiadające „status głowy państwa, szefa rządu oraz ich zastępców, przewodniczącego parlamentu lub izby parlamentu lub ministra spraw zagranicznych”, podczas gdy ustawa o BOR posługiwała się ogólnikowym określeniem delegacji państw obcych. Należy również odnotować, że ustawa o SOP wprowadziła regulacje (zawarte w stosunkowo obszernym art. 5) pozwalające ochranianym osobom czasowo zrezygnować z ochrony, dodając jednakże pewne ograniczenia w tym zakresie

polegające na tym, że we wskazanych okolicznościach, takich jak stan wyjątkowy czy trzeci lub czwarty stopień alarmowy, nie jest możliwa taka rezygnacja.

Ujęcie infrastrukturalne dotyczące kategorii ochraniających obiektów i obszarów przedstawia tabela nr 3.

Tabela 3. Infrastrukturalny wymiar zadań SOP i BOR

Ochraniany obiekt	SOP	BOR
Obiekty służące:		
– Prezydentowi RP,	+	+
– Prezesowi RM,	+	+
– Ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych,	+	+
– Ministrowi spraw zagranicznych,	–	+
– Siedzibie innych członków RM	+	–
Placówki zagraniczne RP	+	+
Obiekty i urzędy o szczególnym znaczeniu	–	+
Rozpoznanie pirotechniczno-radiologiczne Sejmu i Senatu	–	+

Źródło: opracowanie własne.

W tym wymiarze zakres zadań realizowanych przez SOP uległ widocznym zmianom. W porównaniu z BOR Służba Ochrony Państwa otrzymała zadania związane z ochroną siedzib pozostałych, poza wymienionymi w ustawie, członków rządu z wyłączeniem obiektów służących ministrowi sprawiedliwości i ministrowi obrony narodowej, które są ochraniające przez inne instytucje. Zmieniono również przepis dotyczący ochrony placówek zagranicznych. Według art. 2, ust. 1, pkt 5 ustawy o BOR do zadań tej formacji należała ochrona „polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej”. W ustawie o SOP ograniczono się do ogólnej kategorii placówek zagranicznych i wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym premier na wniosek ministra spraw zagranicznych i po zasięgnięciu opinii ministra właściwego ds. wewnętrznych wyznacza konkretne obiekty podlegające ochronie. SOP utraciła natomiast zadania związane z rozpoznaniem pirotechniczno-radiologicznym Sejmu i Senatu, które przejęła Straż Marszałkowska. Usunięto kategorię obiektów i urzędów o szczególnym znaczeniu, przyjmując, że jeśli odnosiła się ona do infrastruktury krytycznej, to jej pominięcie w ustawie o SOP należy uznać za racjonalne, ponieważ ochrona obiektów i urzędów o takim charakterze wydaje się wykraczać poza zakres zadań formacji chroniącej tzw. VIP-ów i mieści się w ramach zadań innych instytucji np. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW).

Natomiast trzeci wymiar zadań SOP – przedmiotowy – jest kategorią nową, ponieważ BOR nie realizował zadań o takim charakterze¹⁸. Zgodnie z art. 3, pkt 2 i 3 SOP realizuje zadania polegające na rozpoznawaniu, zapobieganiu i w pewnych przypadkach wykrywaniu przestępstw. Ustawa rozróżnia dwie kategorie przestępstw w tym zakresie. Pierwszą stanowią przestępstwa przeciwko ochranianym osobom oraz obiektom. Ustawa wymienia w tym zakresie przestępstwa przeciwko: Rzeczypospolitej Polskiej, życiu lub zdrowiu, bezpieczeństwu powszechnemu, bezpieczeństwu w komunikacji, wolności, czci i nietykalności cielesnej, porządkowi publicznemu, a także zamachy i czynną napaść. W przypadku tych przestępstw zadania SOP sprowadzają się do rozpoznawania i zapobiegania. Drugą kategorię stanowią przestępstwa wskazane w *Kodeksie karnym*, popełniane przez funkcjonariuszy SOP w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, takie jak korupcja, nadużycie uprawnień, ujawnienie lub wykorzystanie informacji niejawnych. W przypadku tej grupy przestępstw zadania SOP obejmują obok rozpoznawania i zapobiegania także ich wykrywanie.

Kompetencje

Pod pojęciem kompetencji, zgodnie ze stosowaną w naukach prawnych konstrukcją pojęciową, rozumiem formy prawne wykonywania zadań¹⁹, czyli zespół uprawnień przysługujących organowi państwa (administracji) do realizacji celów (zadań) określonych w ustawie. Funkcjonariusze SOP dla realizacji wskazanych w poprzednim punkcie zadań dysponują rozbudowanymi uprawnieniami, które można dla celów analitycznych podzielić na kategorie wskazane w tabeli 4.

Tabela 4. Kompetencje funkcjonariuszy SOP i BOR

Kompetencje	SOP	BOR
Czynności prewencyjne	+	+
Czynności materialno-techniczne	+	+
Czynności operacyjno-rozpoznawcze	+	–
Czynności informacyjno-analityczne	+	–
Zwracanie się o udzielenie pomocy lub wsparcia	+	+/-

Źródło: opracowanie własne.

¹⁸ A. Misiuk, *Zarys ustroju administracji spraw wewnętrznych w Polsce*, Difin, Warszawa 2018, s. 296.

¹⁹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C. H. Beck, Warszawa 2006, s. 29-30, *Podręczniki Prawnicze*.

W odniesieniu do kompetencji przyznanych funkcjonariuszom SOP i BOR należy odnotować następujące uwagi ogólne. Po pierwsze zakres posiadanych uprawnień, jak i zakres regulacji w tym zakresie w ustawie o SOP jest dużo bardziej rozbudowany i precyzyjny, szczególnie w ramach tej samej kategorii. Po drugie funkcjonariusze SOP dysponują zdecydowanie szerszym zakresem uprawnień. Po trzecie kompetencje są obszarem, w którym wyraźnie można dostrzec daleko idącą jakościową zmianę w sposobie działania formacji ochronnej.

Czynności prewencyjne obejmują różnorodne uprawnienia związane z planowaniem i organizowaniem działań ochronnych, rozpoznawaniem i analizowaniem potencjalnych zagrożeń oraz zabezpieczaniem obiektów. Katalog uprawnień w tym obszarze przysługujących funkcjonariuszom SOP i BOR cechuje się dużym podobieństwem.

Czynności materialno-techniczne to złożona grupa uprawnień funkcjonariuszy, będąca zresztą przedmiotem sporów definicyjnych²⁰. Ograniczając się do minimalistycznej definicji, zgodnie z którą obejmują one uprawnienia polegające nie na stanowieniu, ale na stosowaniu prawa, należy do nich zaliczyć takie kompetencje jak: wydawanie poleceń, legitymowanie, dokonywanie kontroli bezpieczeństwa, sprawdzanie zawartości bagaży, ładunków, środków transportu, ujmowanie osób stwarzających bezpośrednie zagrożenie czy stosowanie przymusu bezpośredniego i użycie broni palnej zgodnie z ustawą o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²¹. W tym obszarze również zakres uprawnień funkcjonariuszy SOP i BOR cechuje się dużym podobieństwem.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze to grupa uprawnień²², w które wyposażono funkcjonariuszy SOP w związku ze wspomnianą kategorią zadań dotyczących rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw. BOR nie dysponował kompetencjami do prowadzenia tych czynności. Ustawa o SOP stosunkowo obszernie reguluje problematykę prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym w szczególności prowadzenia kontroli operacyjnej, podsłuchu operacyjnego oraz wykorzystywania tajnych współpracowników.

Czynności informacyjno-analityczne również stanowią nowość w przypadku analizowanych formacji ochronnych. Ustawa o BOR przyznawała wprawdzie funkcjo-

²⁰ M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2018, s. 145-146.

²¹ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz. U. 2013, poz. 628.

²² A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze (aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 25, *Rozprawy Habilitacyjne – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej. Wydział Prawa i Administracji*, nr 60.

nariuszom Biura uprawnienia do „gromadzenia i przetwarzania informacji mogących wpłynąć na realizację zadań” związanych z wykonywaniem ochrony, lecz przepisy te były bardzo ogólne i cechowały się brakami terminologicznymi i proceduralnymi²³. SOP natomiast – jak podnoszono w projekcie ustawy – celowo wyposażono w rozbudowane uprawnienia związane z pozyskiwaniem, przetwarzaniem i analizowaniem różnorodnych danych i informacji, w tym utrwalaniem obrazu i dźwięku oraz dostępem do różnych baz danych. Argumentowano, że „rozszerzenie uprawnień nowej formacji wpłynie korzystnie na efektywność jej działań. Przestanie być ona uzależniona wyłącznie od informacji uzyskiwanych od innych służb i zyska pewien stopień samodzielności”²⁴. Należy wspomnieć, że przepisy ustawy o BOR (art. 12, ust. 3.) stanowiły, że w zakresie wykonywanych zadań korzysta on z pomocy i informacji uzyskanych przez inne służby: Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencję Wywiadu (AW), Służbę Wywiadu Wojskowego (SWW), Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (SKW), Straż Graniczną i Żandarmerię Wojskową.

Ostatnia grupa uprawnień dotycząca zwracania się o udzielenie pomocy lub wsparcia również uległa znaczącemu rozbudowaniu w ustawie o SOP. W ustawie o BOR tego zagadnienia dotyczyły tylko dwa przepisy dające Biuru możliwość żądania lub zwracania się o pomoc do instytucji państwowych, administracji publicznej, jednostek gospodarczych czy organizacji społecznych. W ustawie o SOP nie tylko znacząco rozbudowano i uściślono te regulacje, ale również wprowadzono procedury pozwalające – jeśli pojawiałoby się zagrożenie realizacji zadań tej formacji lub jej siły okazały się (lub mogły okazać się) niewystarczające – na udzielenie jej wsparcia przez Policję, Straż Graniczną i Żandarmerię Wojskową.

Zmiany organizacyjne

Z punktu widzenia ogólnych założeń struktury organizacyjnej SOP i BOR cechują się dużym podobieństwem. Obie instytucje cechują się centralizacją i hierarchią, co wynika ze specyfiki realizowanych zadań. Obie ustawy w zasadzie koncentrują się na kierownictwie, odsyłając do aktów wykonawczych. W przypadku SOP zagadnienie struktury organizacyjnej reguluje statut tej instytucji, będący załącznikiem do zarzą-

²³ *Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. Komentarz*, red. K. Zeidler, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 35–36.

²⁴ *Projekt ustawy o Służbie...*, s. 185.

dzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lutego 2018 roku²⁵, natomiast w przypadku BOR analogiczny status miało zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 10 czerwca 2009 roku²⁶.

Najpoważniejsza zmiana, jaka wiązała się z powołaniem SOP, polegała na nadaniu komendantowi SOP – przełożonemu wszystkich funkcjonariuszy tej służby – statusu centralnego organu administracji rządowej. Tym samym szef SOP zaliczony został do grupy organów administracji państwowej najwyższej usytuowanych w strukturze aparatu państwa²⁷. Komendant BOR nie posiadał takiego formalnego statusu, choć jak zwracano uwagę w literaturze przedmiotu, BOR faktycznie spełniał kryteria urzędu centralnego²⁸. Zmiana, która nastąpiła, była więc uzasadniona. Co więcej, jak podnoszono w uzasadnieniu do projektu ustawy o SOP, na skutek uzyskania przez komendanta SOP rangi urzędu centralnego przyspieszeniu i usprawnieniu ulegnie proces decyzyjny, ponieważ „będzie on mógł wydawać, na podstawie upoważnień zawartych w ustawie, zarządzenia regulujące zagadnienia ochrony dotychczas mieszczące się w kompetencji ministra”²⁹.

Ustawa o SOP wprowadziła również zmiany w zakresie obsady stanowiska komendanta służby. Szefa BOR powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych. Komendanta SOP natomiast premier powołuje i odwołuje w uzgodnieniu z prezydentem na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych.

SOP w strukturze systemu bezpieczeństwa RP

Najogólniej SOP podobnie jak BOR sytuuje się w obrębie podsystemu wykonawczego systemu bezpieczeństwa Polski. W literaturze przedmiotu SOP traktuje się jako istotne ogniwo jednego z kilku elementów tego podsystemu, którym jest system ochrony państwa i porządku konstytucyjnego³⁰. Wynika to ze stosunkowo oczywistego faktu,

²⁵ Zarządzenie nr 5 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie nadania statutu Służbie Ochrony Państwa, Dz. Urz. MSWiA poz. 7.

²⁶ Zarządzenie nr 22 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie nadania statutu Biuru Ochrony Rządu, Dz. Urz. MSWiA nr 6 poz. 34.

²⁷ M. Rogalski, P. Szustakiewicz, P. Złamańczuk, *Ustawa o Służbie Ochrony Państwa. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2019, s. 12, *Krótkie Komentarze Becka*.

²⁸ *Ustawa o Biurze...*, s. 27.

²⁹ *Projekt ustawy o Służbie...*, s. 173.

³⁰ W. Kitler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawn-administracyjne i systemowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 401-411.

że zadaniem SOP jest zapewnienie niezakłóconego, nieprzerwanego („normalnego”) funkcjonowania państwa jako systemu politycznego³¹.

Jednakże zmiany zakresu realizowanych zadań i posiadanych w tym obszarze kompetencji przez SOP dokonały w tym obszarze pewnego istotnego przesunięcia. Należy bowiem zwrócić uwagę, że podczas dyskusji w Sejmie podczas pierwszego czytania projektu ustawy o SOP podnoszono w dyskusji, iż następuje transformacja polegająca na odejściu od typowej formacji zajmującej się ochroną doraźną na pozycje charakterystyczne dla służb specjalnych. Jak mówił poseł Mirosław Suchoń, „trzeba sobie powiedzieć otwarcie: Panowie ministrowie, budujecie kolejną służbę specjalną”³².

Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę na dwie okoliczności. Po pierwsze w sensie formalnym SOP nie jest uznawana za służbę specjalną. Nie umieszczają jej bowiem w grupie służb specjalnych żadne regulacje formalne³³. Katalog instytucji uznawanych w sensie legalnym za służby specjalne zawierają: art. 11 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu określający właściwość Kolegium do spraw Służb Specjalnych działającego przy Radzie Ministrów³⁴ oraz art. 142, ust. 2 regulaminu Sejmu wskazujący na podmiotowy wymiar zadań Komisji do spraw Służb Specjalnych³⁵. SOP nie wchodzi również w zakres zadań ministra – koordynatora służb specjalnych³⁶.

Można natomiast SOP uznawać za służbę specjalną w znaczeniu materialnym ze względu na zakres realizowanych zadań, posiadane kompetencje oraz niejawni charakter struktury organizacyjnej³⁷. Jest to oczywiście złożona problematyka, wymagająca odniesienia się do tego, czym są służby specjalne i jak się je definiuje, co wykracza poza możliwości niniejszego artykułu³⁸. Niezależnie jednak od tego, czy służby specjalne definiuje się w tradycyjnym ujęciu jako organy prowadzące działalność wywiadow-

³¹ *Ibidem*, s. 407.

³² *Sprawozdanie stenograficzne z 51. posiedzenia...*, s. 153.

³³ W ujęciu legalnym służby specjalne to: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencja Wywiadu (AW), Służba Wywiadu Wojskowego (SWW), Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA).

³⁴ *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, Dz. U. 2002, nr 74, poz. 676.

³⁵ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M. P. 2012, poz. 32.

³⁶ *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych*, Dz. U. 2017, poz. 2332.

³⁷ M. Kolaszyński, *Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, s. 24–30.

³⁸ Zob. M. Bożek et al., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 15–38, *Seria Akademicka*.

czą i kontrwywiadowczą, czy łączy się je definicyjnie z prowadzeniem działalności operacyjno-rozpoznawczej w sposób niejawnym³⁹, czy też uznaje za instytucje zajmujące się ochroną porządku ustrojowego, konstytucyjnego, politycznego państwa, to SOP w dużym stopniu odpowiada tym ujęciom.

Podsumowanie

Przeprowadzona powyżej analiza prowadzi do następujących wniosków i ocen:

- Powstała 1 lutego 2018 roku Służba Ochrony Państwa przejęła realizację zadań ochronnych od Biura Ochrony Rządu.
- Nowa nazwa jest bardziej adekwatna do zadań formacji, ponieważ nazwa Biuro Ochrony Rządu sugerowała, że obejmuje ono zakresem swoich zadań Radę Ministrów i powiązane z nią podmioty.
- W zakresie realizowanych zadań regulacje zawarte w ustawie o SOP uległy uściśleniu i stały się bardziej precyzyjne.
- SOP w odróżnieniu od BOR przypisano nowe zadania, związane z prowadzeniem czynności operacyjno-rozpoznawczych, co sytuuje tę instytucję w grupie służb specjalnych. Nie znajduje to jednak – jak dotąd – odzwierciedlenia w przepisach prawa dotyczących służb specjalnych, szczególnie w zakresie ich nadzoru i kontroli.
- Wskazywana konieczność reformy i modernizacji BOR nie musiała prowadzić do rozwiązania tej formacji.
- Powstaje również uzasadniona wątpliwość, czy zamierzenia związane z powołaniem SOP są możliwe do realizacji. Przykładowo z jednej strony wskazywano finansowe i kadrowe niedomagania BOR, ale z drugiej poszerzenie zadań SOP i przypisanie funkcji wymaga jeszcze większych zasobów (ludzkich, rzeczowych, finansowych). Być może należało uściślić regulacje dotyczące ABW i zacieśnić relacje tej służby z SOP, koncentrując się na realizacji wyłącznie zadań ochronnych przez tę formację. W literaturze przedmiotu wskazuje się również, że zmiany personalne dokonane w ramach likwidacji BOR i powołania SOP spowodowały, iż różne działania podejmowane są przez niedoświadczonych funkcjonariuszy, co skutkuje nie tylko wypadkami i kolizjami prowadzonych przez nich pojazdów⁴⁰, ale wydarzeniami stawiającymi znak zapytania nad ich odpowiednim przygotowaniem do służby. Najczęściej przywoływany w tym kontekście incydent to przyjazd samochodu

³⁹ F. Prusak, *Służby specjalne*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego...*, s. 120.

⁴⁰ E. Ura, *op. cit.*, s. 128-129.

SOP po Prezesa Rady Ministrów w lutym 2019 roku. Kierowca przypadkowo uruchomił wówczas sygnalizację dźwiękową, której nie potrafił wyłączyć, a wizyta w warsztacie zakończyła się zamknięciem samochodu, który musieli otwierać specjaliści. Wydarzenie to wydatnie przyczyniło się do dymisji szefa SOP⁴¹.

Bibliografia

- Bożek M. et al., *Służby specjalne w strukturze władz publicznych. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, *Seria Akademicka*.
- Jałoszyński K., *Biuro Ochrony Rządu wobec terroryzmu*, Wyższa Szkoła Administracji w Białymstoku-Białej, Bielsko-Biała 2013.
- Kaczyński J., *Biuro Ochrony Rządu wobec współczesnych zagrożeń*, Agencja Wydawnicza CB, Warszawa 2013, *Monografie Naukowe. Seria Nauki Humanistyczne i Społeczne*.
- Kitler W., *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018.
- Kolaszyński M., *Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.
- Kucharski M., *Służby ochrony władz*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, C. H. Beck, Warszawa 2012.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C. H. Beck, Warszawa 2006, *Podręczniki Prawnicze*.
- Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2018.
- Misiuk A., *Zarys ustroju administracji spraw wewnętrznych w Polsce*, Difin, Warszawa 2018.
- Ogórek S., *Rząd likwiduje BOR. W zamian będzie nowa instytucja*, [on-line:] <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/rzad-likwiduje-bor-w-zamian-będzie-nowa,161,0,2350497.html>.
- Pietrek G., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pomorskiej, Słupsk 2014.
- Projekt ustawy o Państwowej Służbie Ochrony*, Biuletyn Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, [on-line:] <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12298652>.
- Projekt ustawy o Służbie Ochrony Państwa z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 1916, Sejm RP, VIII kadencja, Warszawa, 10 października 2017, [on-line:] <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1916>.
- Protokół ustaleń nr 27/2017 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 31 lipca 2017 r.*, Kancelaria Prezesa RM, RM-000-27-17, [on-line:] <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12298652/katalog/12434426#12434426>.
- Prusak F., *Służby specjalne*, [w:] *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, C. H. Beck, Warszawa 2012.

⁴¹ *Szef SOP rezygnuje. Powodem kolejny incydent z rządową limuzyną*, [on-line:] <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/szef-sop-rezygnuje-powodem-kolejny-incydent-z-rzadowa-limuzyna/7kstzn6> – 30 IV 2020.

- Rogalski M., Szustakiewicz P., Złamańczuk P., *Ustawa o Służbie Ochrony Państwa. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2019, *Krótkie Komentarze Becka*.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych*, Dz. U. 2017, poz. 2332.
- Sprawozdanie stenograficzne z 51. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 listopada 2017 r.*, Sejm RP, VIII kadencja, Warszawa 2017.
- Szef MSWiA zapowiada utworzenie nowej elitarnej służby. PSO ma zastąpić BOR*, [on-line:] <https://www.wprost.pl/kraj/10048760/szef-mswia-zapowiada-utworzenie-nowej-elitarnej-sluzby-pso-ma-zastapic-bor.html>.
- Szef SOP rezygnuje. Powodem kolejny incydent z rządową limuzyną*, [on-line:] <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/szef-sop-rezygnuje-powodem-kolejny-incydent-z-rzadowa-limuzyna/7kstzn6>.
- Taracha A., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze (aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, *Rozprawy Habilitacyjne – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej. Wydział Prawa i Administracji*, nr 60.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M. P. 2012, poz. 32.
- Ura E., *Likwidacja Biura Ochrony Rządu, utworzenie Służby Ochrony Państwa*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2019, nr 87, [on-line:] <http://dx.doi.org/10.18778/0208-6069.87.08>.
- Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. Komentarz*, red. K. Zeidler, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu*, Dz. U. 2001, nr 27, poz. 298.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, Dz. U. 2002, nr 74, poz. 676.
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej*, Dz. U. 2013, poz. 628.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa*, Dz. U. 2018, poz. 138.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej*, Dz. U. 2018, poz. 729.
- Zarządzenie nr 5 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie nadania statutu Służbie Ochrony Państwa*, Dz. Urz. MSWiA, poz. 7.
- Zarządzenie nr 22 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 czerwca 2009 r. w sprawie nadania statutu Biura Ochrony Rządu*, Dz. Urz. MSWiA, nr 6, poz. 34.
- Znamy wnioski z audytu w BOR. „Zlekceważono wizytę Lecha Kaczyńskiego w Katyniu”*, [on-line:] <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/535522,znamy-wnioski-z-audytu-w-bor-zlekcewazono-wizyte-lecha-kaczynskiego-w-katyniu.html>.

Jacek Wodnicki 

Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

Transformacja Sił Zbrojnych RP w okresie przynależności do Sojuszu Północnoatlantyckiego

ABSTRACT: The aim of this text is to analyze transformation of Polish Armed Forces during twenty years of membership in NATO. The starting point for the research is condition of the army during accession to the Pact, which will be compared with state of Polish Army twenty years later. This analysis covers following aspects: size of the army, funds allocated to defence, ability to carry out expeditionary missions and the ability to defend own territory. Additional part of study is analyze an impact of membership on the aspect of professionalization of the army. The importance of this subject is influenced by the fact that NATO is perceived as most important guarantor of Poland's security. Twenty anniversary of membership in the alliance is an excellent opportunity to assess changes in the Polish Armed Forces.

KEYWORDS: NATO, Polish Armed Forces, PAF experiences, 20 years of Poland in NATO

Wstęp

Od czasu podpisania polskiej akcesji do NATO minęło 20 lat. Okrągła rocznica członkostwa stanowi doskonałą okazję do formułowania wniosków w zakresie bilansu członkostwa oraz oceny zmian w siłach zbrojnych. Przeobrażenia te były uwarunkowane koniecznością adaptacji polskiej armii do standardów obowiązujących w Sojuszu, tym samym stanowiły priorytetowe wyzwanie w początkowym okresie członkostwa.

Przedmiot refleksji w niniejszym tekście stanowią będą wybrane aspekty przynależności do Paktu Północnoatlantyckiego oraz główne kierunki ich transformacji. Zakres rozpatrywanej problematyki obejmuje: liczebność armii, środki przekazywane na obronność, zdolność do działań ekspedycyjnych oraz zdolność do obrony własnego terytorium. Zamierzeniem autora było jedynie wskazanie głównych zmian w rozważanej tematyce, gdyż bardziej dociekliwa i szczegółowa analiza wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

Punkt wyjścia do badań stanowiły następujące hipotezy:

- Dostosowanie Wojska Polskiego do standardów armii innych państw NATO wymagało redukcji stanu osobowego, a charakter realizowanych zadań w ramach NATO wpłynął na formowany model armii.
- Przyjęcie ustawy¹ (w początkowym okresie członkostwa) w zakresie przekazywania środków na obronność należy rozpatrywać jako wyraz deklaratywnej gotowości do ponoszenia większych kosztów obrony. Pomimo iż w pierwszej dekadzie członkostwa nie udało się osiągnąć zakładanego w ustawie minimum (1,95% PKB), wydatki przekazywane przez Polskę były zbliżone do średniej pozostałych sojuszników z Europy, natomiast w drugim dziesięcioleciu przewyższały europejską średnią.
- Udział w operacjach NATO przyczynił się do zmiany jakościowej w siłach zbrojnych oraz stanowił okazję do zdobycia doświadczenia bojowego dla tysięcy żołnierzy. Jednakże zaangażowanie w operacje *out of area* skutkowało osłabieniem zdolności do obrony granic Polski.
- Zmiana sytuacji bezpieczeństwa w pobliżu wschodniej flanki Sojuszu wyznaczyła nowe podejście w zakresie bezpieczeństwa w tej części Europy. Wysiłki Polski w ramach wzmocnienia obrony terytorialnej wpisują się w działania realizowane przez NATO.

¹ Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006, Dz. U. 2001, nr 76, poz. 804.

W ramach prowadzonych badań powyższe zagadnienia zostały poddane analizie. Oceny każdego z nich i wnioski znajdują swoje odzwierciedlenie w strukturze niniejszego tekstu.

Liczebność armii

Niewątpliwie do najważniejszych czynników wpływających na potencjał sił zbrojnych należy zaliczyć ich liczebność, wyposażenie, wykształcenie, strukturę oraz sposób powoływania. Liczba żołnierzy stanowi jeden z fundamentalnych wyznaczników potęgi danej armii i musi być uwzględniana przez sztaby wojskowe podczas planowania działań. Badając problematykę zmiany stanu osobowego i charakteru Sił Zbrojnych RP w okresie przynależności do NATO, trzeba wskazać na decyzje polityczne podejmowane w tym czasie, które zasadniczo wpływały na kształt i liczebność wojska. Należy również pamiętać, że okres poprzedzający członkostwo – lata 90. XX wieku – to w głównej mierze czas redukcji sił zbrojnych, oddziedziczonych po PRL, które w pewnych okresach liczyły do 350 000 żołnierzy². Ograniczanie liczby wojskowych w tym czasie było również związane z redukcją posiadanego sprzętu, która wynikała z przystąpienia Polski do Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie.

Dwudziestolecie członkostwa Polski w NATO ukazuje dwa modele armii, która była formowana. W pierwszym okresie (do 2014 roku) należy dostrzec w głównej mierze budowę zdolności ekspedycyjnych, które były narzędziem wzmacniania więzi sojuszniczej – poprzez udział w misjach koalicyjnych. Zmiana sytuacji nastąpiła w 2014 roku, kiedy to w związku z kryzysem na Ukrainie NATO podjęło decyzję o wzmacnianiu wschodniej flanki Sojuszu, a Polska rozpoczęła budowę zdolności w pierwszej kolejności ukierunkowanych na obronę własnego terytorium.

Akcesja Polski do NATO to okres, w którym stan osobowy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wynosił 226 000 żołnierzy³. Była to typowa armia terytorialna oparta na powszechnym obowiązku służby wojskowej – nieprzystosowana do działań ekspedycyjnych. Jednym z głównych problemów Wojska Polskiego w tym czasie był archaiczny sprzęt i uzbrojenie, w szczególności brak nowoczesnych samolotów, czołgów, broni precyzyjnego rażenia i środków walki elektronicznej⁴. Jeden z czołowych amerykańskich ekspertów wojskowych – Dale Herspring – ocenił, że zaledwie około

² P. Turczyński, *15 lat Polski w NATO*, Bellona, Warszawa 2015, s. 27, *Biblioteka Wiedzy Wojskowej*.

³ F. Gągor, *Dziesięć lat w NATO*, „Kwartalnik Bellona” 2009, nr 1, s. 7.

⁴ J. Nowak-Jeziorański, *Polska droga do NATO*, Towarzystwo Przyjaciół Ossolineum, Wrocław 2006, s. 547, *Archiwum Jana Nowaka-Jeziorańskiego w Zakładzie Narodowym im. Ossolińskich*, nr 2.

17% wyposażenia można było sklasyfikować jako broń nowoczesną⁵. Taki stan rzeczy powodował, że w początkowym okresie przynależności jednym z głównych celów do osiągnięcia było uzyskanie przez co najmniej 1/3 sił zbrojnych standardów pozostałych państw członkowskich⁶. Na tej podstawie należy stwierdzić, iż chęć podniesienia poziomu nasycenia armii nowoczesnym sprzętem wymagała przede wszystkim zmniejszenia jej rozmiarów.

Przyjmowane w pierwszym z rozpatrywanych okresów dokumenty i plany modernizacji polskiej armii⁷ ukierunkowane były w głównej mierze na redukcję stanu osobowego oraz modernizację techniczną sprzętu. Dla Polski (niebędącej potęgą gospodarczą)⁸ jednym z głównych instrumentów budowania pozycji międzynarodowej jest Wojsko Polskie. Dlatego też zdolność interwencyjna sił zbrojnych była jednym z głównych narzędzi polityki zagranicznej⁹. Zaangażowanie w operacje *out of area* miało służyć budowaniu pozycji międzynarodowej, zwiększaniu interoperacyjności z sojusznikami oraz podnosić kwalifikacje sił zbrojnych¹⁰.

Przekładając powyższe uwarunkowania na aspekt statystyczny, należy wskazać, iż do 2008 roku armia została zredukowana do około 130 000 żołnierzy¹¹, a w 2013 roku liczba żołnierzy w służbie czynnej wynosiła 99 000¹². Warto również zaznaczyć, iż jednym z najważniejszych czynników wpływających na liczebność armii w tym okresie była rezygnacja z powszechnego obowiązku obrony. „Jeden zawodowy, dobrze wyszkolony i uzbrojony żołnierz jest nieporównywalnie więcej wart na polu bitwy niż nawet dziesiątki żołnierzy źle wyszkolonych i źle uzbrojonych, będących w wojsku z przymusu”¹³. Zasadniczo ówczesny premier Donald Tusk właściwie ocenił zdolność bojową żołnierza na polu walki. Warto się jednak zastanowić, czy teza ta nie doty-

⁵ *Ibidem*.

⁶ Zob. *Ustawa z dnia 25 maja...*, art. 1, ust. 2.

⁷ Do najważniejszych dokumentów wydanych w rozpatrywanym okresie należy zaliczyć: *Program przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001–2006*, *Program rozwoju Sił Zbrojnych w latach 2007–2012*, *Program profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na lata 2008–2010*.

⁸ Badając potęgę ogólną państw – potencjał gospodarczy danego kraju (wykorzystując model potęgometryczny np. Mirosława Sułka) – można dojść do wniosku, iż wśród państw NATO potencjał gospodarczy Polski jest najbardziej zbliżony do potencjału kilkakrotnie mniejszej Holandii.

⁹ P. Żurawski vel Grajewski, *Geopolityka – Siła – Wola. Rzeczypospolitej zmagania z losem*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2010, s. 119, *Biblioteka Myśli Politycznej*, nr 72.

¹⁰ *Prymat NATO i stosunki transatlantyckie – polski punkt widzenia – Raport Forum Bezpieczeństwa Centrum Europejskiego Natolin*, „Forum Natolińskie” 2006, t. 7, nr 5, s. 19.

¹¹ A. Czajkowska-Malachowska, *Transformacja Wojsk Lądowych RP w latach 1989–2015 w kontekście zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2017, s. 183.

¹² M. Sułek, *Potęga 2015*, Polskie Towarzystwo Geopolityczne, Kraków 2015, s. 107.

¹³ W. Kaleta, *Magia Wielkości*, „Polska Zbrojna” 2008, nr 35, s. 19–21.

czy w głównej mierze klasycznego konfliktu zbrojnego. Bez wątpienia rezygnacja z powszechnego obowiązku obrony powoduje utratę przeszkolonych rezerw w danym społeczeństwie. Można stwierdzić, iż w analizowanym okresie główny kierunek zmian sprowadzał się do stwierdzenia: „mniejsze ale zawodowe, dobrze wyszkolone i wyposażone wojsko będzie w stanie skuteczniej działać, niż armia duża, nieprofesjonalna i słabo wyszkolona”¹⁴.

Budowaniu armii ekspedycyjnej, w pierwszym okresie członkostwa w NATO, towarzyszyło niewskazywanie (w przyjmowanych *Strategiach Bezpieczeństwa Narodowego...*) bezpośredniego zagrożenia dla granic Polski: „W dającej się przewidzieć przyszłości niepodległy byt Polski nie jest zagrożony”¹⁵; „Znikła groźba wybuchu w Europie poważnego konfliktu militarnego, który zagrażałby bezpośrednio realizacji naszych aspiracji”¹⁶; „W dającej się przewidzieć perspektywie istnieje małe prawdopodobieństwo wybuchu konfliktu zbrojnego na dużą skalę. Bardziej prawdopodobne będą konflikty o charakterze regionalnym oraz lokalnym, w których Polska nie będzie bezpośrednio zaangażowana”¹⁷.

Narastający konflikt na Ukrainie wyznaczył nowe podejście w zakresie euroatlantyckiego bezpieczeństwa. Prezydent Bronisław Komorowski ocenił wówczas, że polityka ekspedycyjna Polski była błędem, oraz zwrócił uwagę na zachowanie odpowiednich proporcji pomiędzy podejmowaniem zobowiązań sojuszniczych a przygotowaniem do obrony własnego terytorium¹⁸. Taki kierunek zmian wpisuje się w politykę obronną NATO, realizowaną od szczytu w Newport, której głównym celem było wzmocnienie obrony na wschodniej flance Sojuszu. W przypadku Polski najważniejszą zmianą w tym zakresie była decyzja o formowaniu Wojsk Obrony Terytorialnej. Co więcej, w 2016 roku podjęto również decyzję o sformowaniu trzeciej dywizji zmechanizowanej. W 2017 roku znowelizowano również ustawę o przebudowie i modernizacji technicznej, w której pierwszy raz od chwili wstąpienia do NATO wskazano, iż

¹⁴ Prymat NATO i stosunki transatlantyckie..., s. 19.

¹⁵ *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 roku)*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, red. R. Kupiecki, WCEO, Warszawa 2015, s. 242.

¹⁶ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2003)*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat, op. cit.*, s. 287.

¹⁷ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2007)*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat, op. cit.*, s. 319.

¹⁸ B. Komorowski, *Czas zdrowych proporcji*, „Polska Zbrojna” 2014, nr 3, s. 14-15.

liczebność sił zbrojnych może wynosić do 200 000 stanowisk etatowych dla żołnierzy (w tym do 130 000 dla żołnierzy zawodowych)¹⁹.

Stan osobowy wojska w drugim z rozpatrywanych okresów, do końca 2016 roku, nie przekroczył 100 000. W kolejnych dwóch latach liczba ta stopniowo wzrastała i na koniec 2018 roku ewidencja żołnierzy zawodowych wynosiła około 105 000²⁰. Dodatkowo, na podstawie danych Ministerstwa Obrony Narodowej, liczba ochotników pełniących terytorialną służbę wojskową w wojskach obrony terytorialnej w połowie 2019 roku przekroczyła 17 000, ogółem (uwzględniając żołnierzy zawodowych) liczba mundurowych tej formacji to 20 000²¹. Łączny stan liczebny wojska deklarowany przez Ministerstwo Obrony Narodowej w 2018 roku to ponad 144 000²².

Środki przekazywane na obronność

Budowanie zdolności defensywnych wymaga alokacji stałych, przewidywalnych środków finansowych na sektor obronny. Zgodnie z zasadą proporcjonalnego indywidualnego wkładu państwa członkowskie powinny przeznaczać na obronę fundusze adekwatne do posiadanych zasobów²³.

Radykalne zmniejszanie finansów na obronę wśród większości państw NATO stanowiło podstawę do uchwalenia przez Radę Północnoatlantycką wytycznych w zakresie przekazywania przez kraje NATO minimum 2% PKB na obronność, z czego 20% ma być inwestowane w kluczowe uzbrojenie (w tym prace rozwojowe i prowadzenie badań)²⁴. W 2017 roku – trzy lata po wprowadzeniu zaleceń – w Polsce przyjęto ustawę²⁵, w której zarówno zakładany poziom wydatków, jak i metodologia naliczania budżetu obronnego spełniały wyznaczone standardy NATO. Zgodnie z przyjętym założeniem rekomendowany przez Radę Północnoatlantycką poziom

¹⁹ Ustawa z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2017, poz. 2018, art. 3, pkt 1.2.

²⁰ W porównaniu z rokiem 2015 wzrost o 9 000 żołnierzy.

²¹ Na podstawie danych Ministerstwa Obrony Narodowej około 17 000 żołnierzy pełni terytorialną służbę wojskową (ochotnicy) oraz 3 000 zawodową służbę wojskową.

²² MON, *Podstawowe informacje o budżecie resortu obrony narodowej na 2018 r.*, [on-line:] <https://archiwum20-19.mon.gov.pl/d/pliki/dokumenty/rozne/2018/02/budzet2018.pdf> – 14 VIII 2019.

²³ R. Kupiecki, *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego*, MSZ, Warszawa 2016, s. 30.

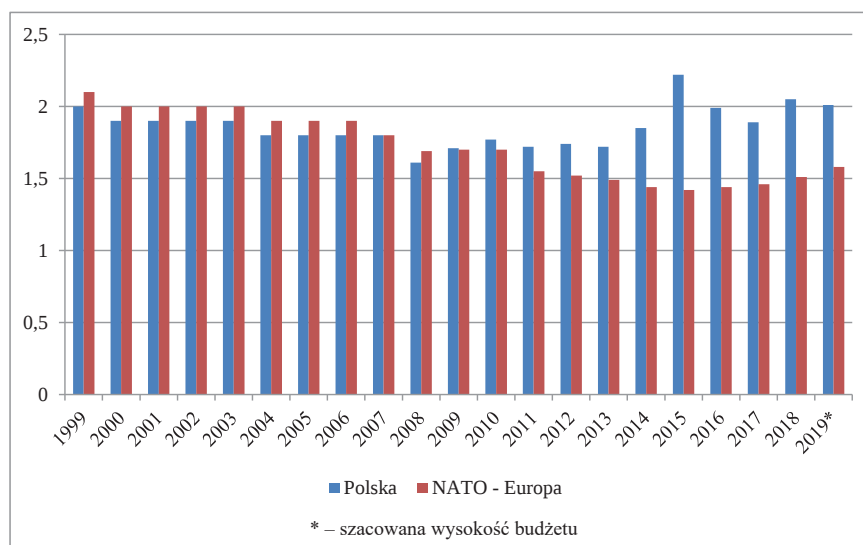
²⁴ *Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*, Newport 2014, pkt 14.

²⁵ Ustawa z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy..., art. 7.

wydatków miał zostać osiągnięty w 2018 roku, natomiast stopniowo do 2030 roku ma wzrosnąć do 2,5% PKB.

Analizując wydatki na obronność państw NATO, należy wskazać na rosnącą dysproporcję pomiędzy środkami przekazywanymi przez Waszyngton a pozostałymi stolicami państw członkowskich. Udział Stanów Zjednoczonych w finansowaniu NATO stanowi ponad 70% wydatków wszystkich państw Sojuszu²⁶. Wskazując miejsce Polski na tle europejskich sojuszników w tym zakresie, warto zaobserwować dwa kierunki. W pierwszym etapie (do 2008 roku) fundusze obronne przekazywane przez Warszawę były nieznacznie niższe niż średnie wydatki pozostałych aliantów z Europy. W rozpatrywanym okresie można również dostrzec tendencję spadkową finansów lokowanych na Siły Zbrojne RP. Najniższa wartość wydatków to 1,61% PKB w 2008 roku (wykres 1). Na tej podstawie należy ocenić, iż ani razu nie osiągnięto zakładanego poziomu (1,95%), co więcej, w 2008 roku różnica pomiędzy środkami deklarowanymi a przekazanymi była znacząca (0,34%).

Wykres 1. Środki przekazywane na obronność przez Polskę i europejskich sojuszników NATO w latach 1999-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Defence expenditures of NATO countries*, [on-line:] https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_178975.htm – 14 VIII 2019.

²⁶ M. Gocuł, *NATO w aspekcie zmniejszającego się budżetu obronnego państw członkowskich sojuszu*, [w:] *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*, red. T. Kośmider, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 113.

Rekonfiguracja wydatków przekazywanych przez Polskę nastąpiła w 2009 roku. Od tego czasu budżet obronny jest wyższy od średnich wydatków pozostałych europejskich partnerów. Inny punkt zwrotny stanowi szczyt NATO w Walii w 2014 roku, po którym należy zaakcentować nieznaczną – jednak dominującą – tendencję wzrostową łącznych wydatków przekazywanych przez Europę. Po wprowadzeniu wytycznych Rady Północnoatlantyckiej z Walii zwiększyła się również korzystnie dysproporcja funduszy przekazywanych przez Warszawę na tle pozostałych sojuszników z Europy.

Analiza budżetu obronnego Sił Zbrojnych RP w 20. rocznicę członkostwa pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- Przez niemal cały okres członkostwa Polski w NATO kwestia finansów obronnych posiadała umocowanie prawne, jednak do 2017 roku tylko raz (w 2015) udało się osiągnąć zakładany poziom wydatków. W tym miejscu należy również zaznaczyć, że do 2017 roku metodologia naliczania budżetu w siłach zbrojnych nie była zgodna ze standardem przyjętym w NATO (obliczanie budżetu w Sojuszu dotyczy danego roku kalendarzowego, w przypadku Polski kalkulacji dokonywano na podstawie wskaźnika PKB roku poprzedniego).
- Zmiana ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej z 29 września 2017 roku reguluje kwestie osiągnięcia rekomendowanego poziomu budżetu obronnego oraz spełnia wymagania NATO w zakresie sposobu jego naliczania. W przypadku Polski przekazywanie środków na obronę – według metody obowiązującej w NATO – to w samym 2018 roku o 3,53 mld złotych więcej w budżecie na obronę narodową.
- Wskaźnik procentowy funduszy lokowanych na obronę przez Polskę należy do czołowych w NATO. Warto również podkreślić, iż w latach 2015-2019 średnia wartość środków asygnowanych na zasadnicze uzbrojenie i sprzęt to prawie 26%²⁷. Jednak – pomijając zasadę proporcjonalnego wkładu – warto pamiętać o dysproporcjach, jakie występują wśród poszczególnych aliantów. W tym przypadku 58% łącznych środków przekazanych przez Europę w 2017 roku to wkład trzech państw: Francji (1,78% PKB), Niemiec (1,23% PKB) i Wielkiej Brytanii (2,12% PKB)²⁸. Druga część budżetu to finanse przekazane łącznie przez 24 pozostałych sojuszników z Europy.

²⁷ NATO, *The Secretary General's Annual Report 2018*, [on-line:] https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_1641-87.htm – 18 VIII 2019, s. 129.

²⁸ *Ibidem*.

Zdolność do działań ekspedycyjnych

Zdolność do działań ekspedycyjnych zostanie oceniona na podstawie zaangażowania Polski w operacje sojusznicze realizowane w ramach NATO. W tym przypadku należy pamiętać, że początek wkładu Sił Zbrojnych RP do wspólnych działań rozpoczął się przed wstąpieniem do NATO w ramach „Partnerstwa dla Pokoju” („Partnership for Peace”, PdP). Władze w Warszawie, podpisując 2 lutego 1994 roku *Dokument Prezentacyjny*, zawierający plan udziału w programie oraz listę zadeklarowanych działań, zobowiązały się do wniesienia wkładu w operacje prowadzone pod auspicjami ONZ i KBWE. W ramach tego celu zdecydowano o wydzieleniu batalionu szturmowego (który do końca 1999 roku miał zostać przekształcony w niezależny batalion do działań operacyjnych) oraz sformowaniu małego specjalistycznego pododdziału, który byłby w stanie zabezpieczyć pod względem logistycznym funkcjonowanie polskich wojsk w rejonie prowadzenia operacji. Decyzja o użyciu zadeklarowanych przez Polskę jednostek zapadła już pod koniec grudnia 1995 roku.

Jak już wspomniano, w pierwszych latach członkostwa jednym z głównych wyzwań dla sił zbrojnych było uzyskanie pełnej interoperacyjności do współdziałania z innymi armiami Paktu. Zaangażowanie w misje w ramach „Partnerstwa dla Pokoju” było związane z osiągnięciem ostatecznego celu, jakim było wstąpienie do Sojuszu, oraz pokazaniem gotowości sił zbrojnych do realizacji wspólnych działań. Po akcesji udział w operacjach międzynarodowych był instrumentem polityki zagranicznej wykorzystywanym do budowy pozycji w NATO. Wynikało to z faktu, iż potencjał Polski – którą należy sklasyfikować wśród konsumentów bezpieczeństwa – nigdy nie dorówna potęgze mocarstw zachodu (USA, Francji, Wielkiej Brytanii i Niemcom), dlatego też Siły Zbrojne RP zostały wykorzystane jako narzędzie do kreowania wizerunku Polski jako wiarygodnego i zaangażowanego sojusznika.

Wojsko Polskie uczestniczyło aktywnie w kilkunastu misjach. Wśród operacji o większej skali i ciągłym charakterze należy wyróżnić²⁹:

- Implementation Force (IFOR), Stabilization Force (SFOR) – Bośnia i Hercegowina – w ramach PdP;
- Albanian Force (AFOR) – Albania;
- Kosovo Force (KFOR) – Kosowo;
- Amber Fox, Allied Harmony – Macedonia;

²⁹ Stałe Przedstawicielstwo RP przy NATO, *Polska w misjach i operacjach NATO*, [on-line:] https://brukselanato.msz.gov.pl/polska_w_nato/polska_w_operacjach_nato/polska_w_operacjach_nato – 17 VIII 2019.

- International Security Assistance Force (ISAF), NATO Training Mission Afghanistan (NTM-A), Resolute Support Mission (RSM) – Afganistan;
- Active Endeavour, NATO Standing Naval Forces – Morze Śródziemne i inne akweny morskie;
- NATO Training Mission-Iraq (NTM-I) – Irak;
- Baltic Air Policing – Litwa, Łotwa, Estonia;
- Enhanced Forward Presence (eFP) – Łotwa;
- Tailored Forward Presence (tFP) – Rumunia.

Oprócz przedstawionych powyżej operacji Polska partycypowała również w innych, doraźnych inicjatywach (m.in. ochronie chemicznej Igrzysk Olimpijskich w Atenach w 2004 roku, pomocy inżynieryjnej po trzęsieniu ziemi w Pakistanie 2005-2006)³⁰. W ramach przedstawionych przedsięwzięć w latach 1995-2015 łączne zaangażowanie sił zbrojnych wyniosło około 45 000 żołnierzy (należy jednak pamiętać, iż wielu żołnierzy uczestniczyło w misjach kilkakrotnie)³¹. W czerwcu 2019 roku w pięciu misjach i operacjach NATO uczestniczyło 624 żołnierzy³². Największy kontyngent Sił Zbrojnych RP został wysłany w ramach misji ISAF do Afganistanu w 2011 roku i w szczytowym momencie wyniósł około 2600 żołnierzy. Misja w tym kraju była również największą w skali polskiej armii – łącznie w piętnastu zmianach służyło około 28 000 żołnierzy.

Oceniając zdolność sił zbrojnych do działań ekspedycyjnych, należy zauważyć, iż w powyższych operacjach uczestniczyły wszystkie samodzielne związki operacyjne będące w ówczesnej strukturze wojsk lądowych (1 Dywizja Zmechanizowana, 11 Dywizja Kawalerii Pancernej, 12 Dywizja Zmechanizowana, 16 Dywizja Zmechanizowana, 21 Brygada Strzelców Podhalańskich, 6 Brygada Powietrznodesantowa, 25 Brygada Kawalerii Powietrznej) oraz inne jednostki wsparcia i zabezpieczenia (przede wszystkim jednostki inżynieryjne i logistyczne). Dla porównania warto wspomnieć, iż w początkowym okresie do udziału w operacjach IFOR, SFOR kontyngenty ogólnowojskowe były formowane jedynie na bazie 6 Brygady Powietrznodesantowej.

Poprzez wkład do wspólnych działań polska armia stała się bardziej nowoczesna i lepiej wyposażona. Można stwierdzić, że Wojsko Polskie przeszło prawdziwą rewolucję. Udział w misjach w początkowym okresie ujawniał wiele problemów związanych

³⁰ W powyższym wykazie nie uwzględniono udziału Sił Zbrojnych w Operacji *Iraqi Freedom*, (nie była realizowana pod egidą NATO). Wkład Sił Zbrojnych w koalicję sił międzynarodowych pod przywództwem Stanów Zjednoczonych stanowił drugi pod względem wielkości kontyngent wystawiony przez Wojsko Polskie (w szczytowym okresie około 2 500 żołnierzy).

³¹ R. Reczkowski, *Doświadczenia z udziału Sił Zbrojnych RP w misjach i operacjach NATO*, „Świat Idei i Polityki” 2015, t. 14, s. 238-258.

³² Stałe Przedstawicielstwo RP przy NATO, *op. cit.*

m.in. z interoperacyjnością, brakami sprzętowymi i wyposażenia oraz procedurami postępowania. Współcześnie doświadczenia z udziału w operacjach są przedmiotem wielu badań i analiz stanowiących podstawę do formułowania i wyznaczania kierunków modernizacji i zmian w polskiej armii. Z czysto wojskowego punktu widzenia – wartości bojowej żołnierza – należy uznać, że znacząca część wojsk operacyjnych posiada doświadczenie bojowe, którego wartość jest bezcenna. Wśród innych, ogólnych korzyści wpływających na potencjał armii należy wyróżnić:

- wzmocnienie zdolności współdziałania z armiami innych państw Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego;
- zapoczątkowanie epokowej zmiany w zakresie wyposażenia i uzbrojenia – dostosowanie armii do standardów obowiązujących w Sojuszu;
- sprawdzenie możliwości wykorzystywanego sprzętu w boju, formułowanie wniosków w zakresie kierunków modernizacji oraz wymagań przyszłych zakupów;
- utworzenie nowego rodzaju sił zbrojnych – wojsk specjalnych, które poprzez skuteczną realizację zadań w warunkach bojowych przyczyniły się do uzyskania statusu państwa ramowego – zdolnego do kierowania sojuszniczymi operacjami specjalnymi³³ (w tym przypadku na bazie Dowództwa Komponentu Wojsk Specjalnych zostało utworzone Sojusznicze Dowództwo Komponentu Operacji Specjalnych, które w 2015 roku razem z polskimi żołnierzami sił specjalnych dowodziło operacjami specjalnymi Sojuszu w ramach dyżuru Sił Odpowiedzi NATO; zgodnie z deklaracjami kolejny dyżur polskie dowództwo ma pełnić w 2020 roku);
- realizację zadań w zakresie logistycznym (wpłynęła na nieoceniony wzrost umiejętności w zakresie planowania i realizacji wsparcia logistycznego);
- realizację zadań w zakresie operacyjnym (uwidoczniała konieczność wprowadzenia dodatkowego personelu, m.in. komórki ds. współpracy cywilno-wojskowej CIMIC, patroli saperskich EOD, ochrony wojsk, obsługi bezzałogowych aparatów rozpoznawczych).

Zdolność do obrony własnego terytorium

Z jednej strony przedstawione w poprzednim podrozdziale korzyści (w wymiarze militarnym) niewątpliwie wpłynęły na aspekt unowocześnienia polskiej armii. Z drugiej jednak strony realizacja zadań ekspedycyjnych była głównym powodem zawieszenia powszechnego obowiązku obrony, powodując tym samym zaprzestanie przygotowania

³³ R. Kupiecki, *op. cit.*, s. 194.

obronnego społeczeństwa (ostatni pobór – grudzień 2009). W pierwszym dziesięcioleciu członkostwa każdego roku szkolono średnio około 75 000 poborowych³⁴, co w skali dekady było równoznaczne z przysposobieniem do obrony około 750 000 rezerwistów. Wskutek wstrzymania powszechnego poboru w latach 2009–2019 ta sama liczba obywateli nie odbyła zasadniczej służby wojskowej. Dla ochotników chcących wstąpić do wojska wprowadzono służbę przygotowawczą, której odbycie stanowiło przepustkę do zasilenia Narodowych Sił Rezerwowych. Zasoby tej formacji mają stanowić uzupełnienie brakujących etatów w siłach zbrojnych oraz zapewnić płynną wymianę żołnierzy kończących służbę wojskową³⁵. Liczebność NSR w 2018 roku wyniosła około 12 000 żołnierzy³⁶.

Zdolność do obrony własnego terytorium należy postrzegać jako główny element zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Przynależność do danego sojuszu jest ważna – jednak według wielu ekspertów zajmuje ona kolejne miejsce. „Polska może liczyć na pomoc sojuszników tylko wtedy, gdy będzie chciała i mogła bronić się sama, jeżeli zdobędzie własne możliwości odstraszania napastnika”³⁷. Formowanie zdolności terytorialnych musi zatem zajmować centralne miejsce w systemie obronnym, w innym przypadku bezpieczeństwo danego podmiotu opiera się na fundamentach zewnętrznych – „Biada temu narodowi, którego byt ma zależeć od układu, gwarancji, którego on w swojej własnej sile nie posiada”³⁸.

W przypadku Polski nacisk na formowanie zdolności terytorialnych należy dostrzec w drugim okresie członkostwa (od 2014 roku). W tym czasie również w NATO zwrócono uwagę na bezpieczeństwo na wschodniej flance. Wzmocnienie tej części obszaru północnoatlantyckiego zostało zapoczątkowane podczas szczytu w Walii. Przyjęto wówczas doraźny plan wzmocnienia wschodniej flanki NATO („Readiness Action Plan”). W przypadku Polski zainicjowano proces formowania wojsk obrony terytorialnej. Zgodnie z założeniem tworzenie piątego rodzaju sił zbrojnych zostało podzielone na trzy etapy. Finalnie w każdym województwie ma stacjonować brygada obrony terytorialnej (z wyjątkiem województwa mazowieckiego – dwie brygady)³⁹. Docelowo formacja ma liczyć 50 000 żołnierzy. Rozpoczęto również proces wzmacnia-

³⁴ A. Czajkowska-Małachowska, *op. cit.*, s. 188.

³⁵ Dotyczy w głównej mierze korpusu szeregowych.

³⁶ MON, *op. cit.*

³⁷ M. Kulickowski, *Przygotowania obronne państwa polskiego w kontekście powinności konstytucyjnych oraz zobowiązań sojuszniczych*, [w:] *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*, *op. cit.*, s. 243–270.

³⁸ H. Moltke, *O Polsce*, Adiutor, Warszawa 1996, s. 79.

³⁹ P. Mickiewicz, *System bezpieczeństwa narodowego w rozwiązaniach systemowych wybranych państw*, Difin, Warszawa 2018, s. 382.

nia potencjału wojsk operacyjnych, w ramach którego podjęto decyzję o sformowaniu 19 Dywizji Zmechanizowanej. W tym przypadku zostaną jednak utworzone jedna nowa brygada ogólnowojskowa – 19 Brygada Zmechanizowana w Lublinie (pozostałe dwie są już w strukturze wojsk lądowych) – oraz jednostki wsparcia i zabezpieczenia (m.in. pułk artylerii, przeciwlotniczy, saperów).

Wszelkie przedsięwzięcia w zakresie zwiększania stanu osobowego żołnierzy, budowania świadomości obronnej, tworzenia organizacji paramilitarnych oraz szkolenia ochotników wpisują się w działania, których głównym celem jest budowanie armii będącej w stanie obronić granice Polski⁴⁰. Rozważając aktualny kierunek rozwoju zdolności do obrony terytorium, można się doszukać wspólnego mianownika z postulowaną przez profesora Zbigniewa Brzezińskiego strategiczną koncepcją obrony Polski – niewielka, ale nowoczesna, oparta na powszechnym obowiązku służby wojskowej armia terytorialna, czyli armia krajowa będzie w stanie bronić swego terytorium, a w przypadku okupacji będzie ciągle zadawać ciosy i wyrządzać straty najeźdźcy⁴¹.

Zakończenie

Podsumowując rozważania, należy wskazać, iż jest to okres obfitujący w przemiany w siłach zbrojnych. Przyjęte we *Wstępie* hipotezy, dotyczące wybranych aspektów członkostwa, należy uznać za prawdziwe.

Bez wątpienia największą siłą NATO pozostaje kolektywna obrona. Należy jednak mieć na uwadze, iż potencjalny przeciwnik, wykorzystując dogodną okazję, może ją poddać testowi solidarności i spoistości. W przypadku braku woli i determinacji wszystkich sojuszników do podjęcia wspólnych działań Sojusz utraci jeden z największych atutów – wiarygodność. Dlatego warto eksponować inne korzyści wynikające z przynależności do Paktu Północnoatlantyckiego, m.in. modernizację i unowocześnienie armii, zdobycie doświadczenia bojowego, ponoszenie wyższych kosztów obrony. Wszystkie te elementy składają się na wzmacnianie potencjału armii państw członkowskich.

Oceniając w syntetyczny sposób rozpatrywany okres członkostwa, można stwierdzić, iż pierwszy etap ukierunkowany został na pokazanie przydatności Polski jako sojusznika, drugi – od szczytu w Newport – to wykorzystanie Sojuszu do budowania

⁴⁰ R. Szeremietiew, *Stracone dziesięciolecie czy będziemy mądrzy przed szkodą*, Bellona, Warszawa 2018, s. 973-974.

⁴¹ J. Nowak-Jeziorański, *Polska wczoraj, dziś i jutro*, Warszawa 1999, s. 246-247.

własnych zdolności terytorialnych. Wzmocnienie wschodniej flanki NATO, które nabiera znaczenia politycznego, wywiera istotny wpływ na bezpieczeństwo Polski. Jest to czas, który musi zostać wykorzystany na budowanie własnych zdolności obronnych – w pierwszej kolejności ukierunkowanych na obronę granic Rzeczypospolitej Polskiej.

Bibliografia

- Czajkowska-Malachowska A., *Transformacja Wojsk Lądowych RP w latach 1989–2015 w kontekście zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2017.
- Defence expenditures of NATO countries, [on-line:] https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_178975.htmhttps://www.nato.int/cps/en/natohq/news_178975.htm.
- Gągor F., *Dziesięć lat w NATO*, „Kwartalnik Bellona” 2009, nr 1.
- Gocuł M., *NATO w aspekcie zmniejszającego się budżetu obronnego państw członkowskich sojuszu*, [w:] *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*, red. T. Kośmider, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
- Kaleta W., *Magia Wielkości*, „Polska Zbrojna” 2008, nr 35.
- Komorowski B., *Czas zdrowych proporcji*, „Polska Zbrojna” 2014, nr 3.
- Kulickowski M., *Przygotowania obronne państwa polskiego w kontekście powinności konstytucyjnych oraz zobowiązań sojuszniczych*, [w:] *Polityczno-wojskowe implikacje członkostwa Polski w NATO*, red. T. Kośmider, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
- Kupiecki R., *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego*, MSZ, Warszawa 2016.
- Mickiewicz P., *System bezpieczeństwa narodowego w rozwiązaniach systemowych wybranych państw*, Difin, Warszawa 2018.
- Moltke H., *O Polsce*, Adiutor, Warszawa 1996.
- MON, *Podstawowe informacje o budżecie resortu obrony narodowej na 2018 r.*, [on-line:] <https://archiwum2019.mon.gov.pl/d/pliki/dokumenty/rozne/2018/02/budzet2018.pdf> – 14 VIII 2019.
- NATO, *The Secretary General's Annual Report 2018*, [on-line:] https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_1641-87.htm.
- Nowak-Jeziorański J., *Polska droga do NATO*, Towarzystwo Przyjaciół Ossolineum, Wrocław 2006, *Archiwum Jana Nowaka-Jeziorańskiego w Zakładzie Narodowym im. Ossolińskich*, nr 2.
- Nowak-Jeziorański J., *Polska wczoraj, dziś i jutro*, Czytelnik, Warszawa 1999.
- Dokument Prezentacyjny, 2 lutego 1994*, [w:] *Polska – NATO. Materiały i dokumenty*, red. P. Kłudka, Czasopisma Wojskowe, Warszawa 1997.
- Prymat NATO i stosunki transatlantyckie – polski punkt widzenia – Raport Forum Bezpieczeństwa Centrum Europejskiego Natolin*, „Forum Natolińskie” 2006, t. 7, nr 5.
- Reczkowski R., *Doświadczenia z udziału Sił Zbrojnych RP w misjach i operacjach NATO*, „Świat Idei i Polityki” 2015, t. 14.
- Stałe Przedstawicielstwo RP przy NATO, *Polska w misjach i operacjach NATO*, [on-line:] https://brukselanato.msz.gov.pl/pl/polska_w_nato/polska_w_operacjach_nato/polska_w_operacjach_nato.

- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2003)*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, red. R. Kupiecki, WCEO, Warszawa 2015.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2007)*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, red. R. Kupiecki, WCEO, Warszawa 2015.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 roku)*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, red. R. Kupiecki, WCEO, Warszawa 2015.
- Sulek M., *Potęga 2015*, Polskie Towarzystwo Geopolityczne, Kraków 2015.
- Szeremietiew R., *Stracone dziesięciolecie czy będziemy mądrzy przed szkodą*, Bellona, Warszawa 2018.
- Turczyński P., *15 lat Polski w NATO*, Bellona, Warszawa 2015, *Biblioteka Wiedzy Wojskowej*.
- Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006, Dz. U. 2001, nr 76, poz. 804.
- Ustawa z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2017, poz. 2018.
- Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, Newport 2014.
- Żurawski vel Grajewski P., *Geopolityka – Siła – Wola. Rzeczypospolitej zmagania z losem*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2010, *Biblioteka Myśli Politycznej*, nr 72.

Grzegorz Kasprawicz , Wojciech M. Zabołotny , Krzysztof Poźniak 
Warsaw University of Technology

Agata Tyburska , Jarosław Struniawski 
Police Academy in Szczytno

Commanding a police operation with a Mobile Distribution Point of ICT Infrastructure

ABSTRACT: Currently public safety is threatened by emergencies related to broadly understood terrorism, natural disasters and technical failures or are related to mass events, public gatherings and state or religious ceremonies and other situations causing risks involving a potential loss of control over the course of events. Hence, the Police must take specific actions carried out as part of organized police activities, primarily police actions and operations. The efficiency and effectiveness of the command in the Police is dependent on developing new, alternative, innovative technical solutions. The Mobile Distribution Point of ICT Infrastructure (Pol. MPDIT) serves as an example in this respect. It will be an autonomous node that integrates technologically advanced ICT services, such as voice, data, and image transmission and GPS positioning, for the needs of mobile command posts and the provision of ICT infrastructure in a specific area. This type of device is currently unavailable to the Polish Police, which limits the effectiveness of its operation in emergencies.

KEYWORDS: new technologies, threats, ICT, command, police operations

Introduction

Ensuring national security and providing safety to citizens is the main task of state authorities equipped with resources and capabilities to prevent threats to protected values, to counteract their occurrence, react in an emergency, and restore order.

The Police is one of the most important public administration entities serving the society. As a uniformed and armed service, it has the greatest competence and formal and legal powers to fight all types of crime and social pathologies effectively.¹ Its main task is to respond to situations that may pose a threat to the life or health of people and to their property, as well as striving to develop such mechanisms of action that would result in maintaining public safety and order. All this requires a comprehensive preparation for efficient and effective conduct of operations in the event of a crisis. The aim of the article is to present new IT solutions which enhance the abilities to properly conduct tasks entrusted to police organizational units.

Organization of police operations in the event of a crisis

Currently, public safety is threatened by emergencies related to broadly understood terrorism, natural disasters or technical failures,² but also related to mass events, public gatherings, state or religious celebrations and other situations that may cause a risk of losing control over the course of events.

The occurrence of a threat causes the Police to undertake specific actions carried out in four basic forms, which are intervention, preventive protection, action, and operation. The highest organizational form of police activities is the police operation, which is the most complex, multi-faceted endeavor and requires a comprehensive approach – both during planning, implementation and control, as well as at the end of operation. It is defined as a set of organizational, tactical, and material and technical undertakings aimed at the prevention or elimination of a crisis event when its scope covers an area of more than one District Police or Voivodship Police Headquarters, or it involves a prolonged action or requires the support of unit forces, Police prevention subunits, or Police anti-

¹ K. Jałoszyński, *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Rzeczypospolitej Polskiej*, in: P. Guła, P. Płonka (ed.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom niemilitarnym. Zasadnicze aspekty współpracy Żandarmerii Wojskowej i Policji*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji, Legionowo 2009, p. 71; A. Tyburska, *Ochrona infrastruktury krytycznej. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2012, pp. 88-113.

² E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007, p. 17.

terrorist units or organizations from outside the Police unit territorially competent for the location of a crisis incident in the Voivodship Police Headquarters. The operation is managed by the Chief Commander of the Police when the scope of a crisis event covers an area of more than one Voivodship Police Headquarters or when there is a high probability of the occurrence of such a risk and during operations undertaken at the proper Voivodship Police Headquarters that are prolonged or require the support of unit forces, Police prevention subunits, or Police anti-terrorist units or organizations from outside the competent Voivodship Police Headquarters, and in the situation of a threat to national security and in wartime. In addition, the Voivodship Police Commander is entitled to order an operation when the scope of a crisis covers an area of more than one District Police Headquarters or when there is a high probability of the occurrence of such a risk and during actions that take place at the competent District Police Headquarters, but are prolonged or require the support of unit forces, police prevention subunits, or Police anti-terrorist units or organizations from outside the competent District Police Headquarters.

A command structure for the purposes of a police operation is defined based on the analysis and assessment of the threats. Its individual components (command posts and staff teams) are properly structured, interrelated, and prepared for the implementation of the assigned tasks. The development of optimal organizational structures and methods of their work should aim primarily at ensuring high quality and speed regarding the command process implementation.³

The basic organizational unit, being an auxiliary and executive body of the police commander, is the staff. The specificity of the police protection of a specific crisis event and the number of forces involved in the activities affect the quantity, type, and composition of the teams of staff. These can be single-person or multi-person units, supervised by a designated policeman. It is important, however, that the number of people assigned to work in a team should ensure the continuity of tasks during the performance of long-term activities.⁴ The main functional staff units are:

- a) a recognition and analysis unit;
- b) a tactical unit;
- c) a process service unit;
- d) a communications and IT unit;
- e) a logistics unit;
- f) a service unit.

³ J. Orzechowski, *Dowodzenie i sztaby. II wojna światowa i współczesność*, Wyd. Min. Obrony Narod., Warszawa 1986, p. 340.

⁴ J. Struniawski, *Sztaby w Policji. Organizacja i funkcjonowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2017, p. 45.

The spectrum of staff responsibilities is very broad, starting with the development of current forecasts regarding potential threats to public safety and order through planning and coordination of activities. It depends on organizing and maintaining a communication system that ensures efficient command and cooperation in the implementation of the adopted tactics of operations. The aforementioned task is a responsibility of the communications and computer science unit. It is implemented in consultation with the head of the territorially competent organizational unit for communications and information technology. As part of the above mentioned scheme, the following activities are performed:

- a) developing a structure diagram of the command communication organization, cooperation, alerting, and setting up a communication system for the needs of the action (operation);
- b) enabling the functioning of police communication systems, including their interaction with communication systems of other bodies and services used for the purposes of actions (operations);
- c) providing the staff and the forces involved in operations with technical means of communication and information technology, implemented in agreement with the manager of the territorially competent organizational unit for communication and information technology;
- d) ensuring communication and operation of IT databases for the needs of command posts, ensuring the functioning of communication means and providing access to IT databases for the needs of command posts.

Access to up-to-date information during police operations is an indispensable condition of the situation and task analysis. This access depends, among others, on an efficient system of the flow of orders and reports. Systematic inflow of reports from subordinate staff illustrating the course of activities and the development of events is of great importance for forecasting the development of the situation and the preparation of forces and means, and thus has a significant impact on the successful course of operations. It also allows exercising control in order to coordinate and monitor the force activities. Based on the reports, conclusions and suggestions regarding possible changes in the dislocation of forces and the manner of operation are prepared by the staff and presented to the commander of the security. The indicated system should be characterized, in particular, by speed of information flow, faithful transmission of content, maintaining secrecy, and simplicity of execution.⁵ Relaying the reports

⁵ J. Struniawski, *Dowodzenie w trakcie operacji policyjnych w zakresie imprez masowych i zgromadzeń publicznych*, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2014, p. 11.

by radio or telephone communication means available for immediate use is relevant to the speed of the flow of reports and orders. Therefore, setting up efficient wired or wireless communication that ensure a continuous flow of information necessary to command operations is an important skill in operation of the staff. In particular, technical information systems are crucial in this respect.

The quality of information is an important determiner of the quality of the information system. All activities aimed at improving the quality of information contribute to the improvement of the entire system.⁶ Technical means support the process of selecting and processing of this information. The development of modern information technologies supports and increases effectiveness of police activities and contributes to a reduction of risk and shrinking the area of uncertainty. Accessible, reliable, constantly supplemented and updated in real time information about the facts will create the basis for illustrating the situation. Technical means allow for real-time transmission of information in the form of voice, text, and image. Setting up communication that ensures continuous exchange of information with subordinates, supervisors, and co-operating forces allows for proper organization of work on the command post.

Modern ICT solutions used in organized police operations

Modern threats determine the search for new, alternative technical solutions for the effectiveness of command by the Police.⁷ An example of modern ICT solutions, which can be introduced to police units, is Mobile Distribution Point of ICT Infrastructure (Pol. MPDIT).

The concept of MPDIT is a key part of the priority technology area, modern technologies or innovative solutions in the field of ICT security, information security in ICT systems and networks, and national cryptography as well as modern technologies and innovative solutions in the detection, combating, and neutralization of threats, as identified by the 7th strategic direction of scientific research and development 'The State Security and Defense' and determined in the National Research Program. The implementation of project results aims at obtaining and developing the priority operational capability of the staff responsible for safety to detect and combat crime

⁶ A. Tomaszewski, *System dowodzenia wojsk obrony terytorialnej*, Warszawa 2011, p. 10.

⁷ See W. M. Zabołotny [et al.], *Implementation of multistandard video signals integrator, Photonics Applications in Astronomy, Communications, Industry, and High Energy Physics Experiments*, 2017, Vol. 10445, pp. 104450M, International Society for Optics and Photonics.

as well as proper functioning of the crisis management system, and the rescue and fire extinguishing system.

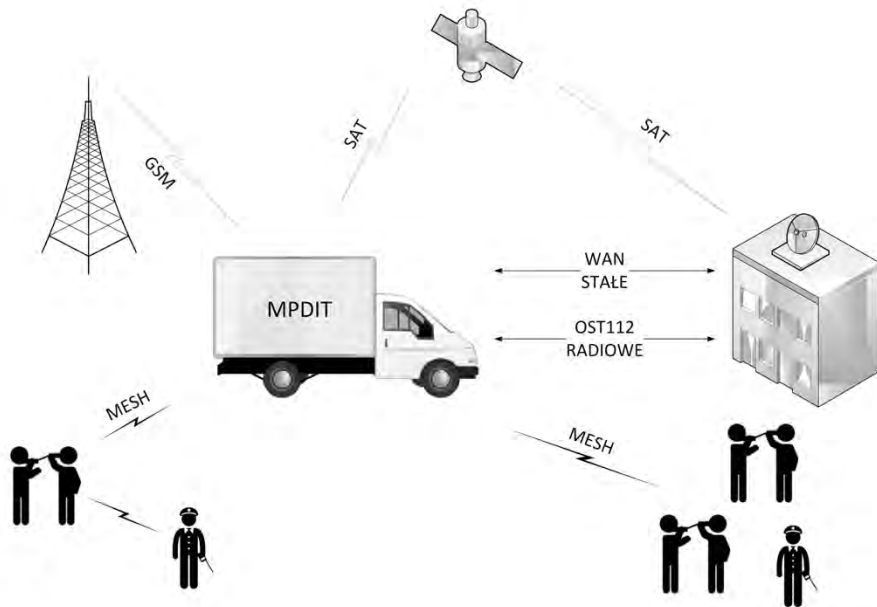
The main goal of the Mobile Distribution Point for ICT Infrastructure is to increase public safety and to counteract and reduce the threats related to terrorist attacks and natural disasters, increase the safety of mass events through the use of innovative ICT solutions supporting command along with the preparation of ICT infrastructure for the needs of operations in specific situations.

The structure of the mobile point constitutes an autonomous node that integrates technologically advanced ICT services, such as voice, data, and image transmission and GPS positioning, for the needs of mobile command posts and for providing ICT infrastructure in a given area. The node provides connectivity in fiber optic, electric, satellite, cellular, and local wireless technology with, among others, the ICT infrastructure of the Ministry of the Interior, such as OST112. The node mounted on a vehicle will consist of standardized communication and positioning devices, an integrated signal conversion module, devices for processing and transmission of signals, their archiving and sharing as well as user communicators ensuring simultaneous real-time access. The node's modularity enables easy expansion of hardware and software. The use of industry standards ensures successive, partial technological modernization throughout many years of operation. The need for the node results from the necessity to provide advanced tools and services (Police Command Support System, access to police and non-police databases) to forces performing rescue and search tasks, police actions/operations, outdoor events, and other activities related to broadly defined national security in an area of low level of ICT infrastructure or with no infrastructure of this kind (non-urbanized areas or ones destroyed during natural disasters, technical disasters, large-scale communication incidents).

The MDPI system will consist of three basic functional components:

- a) an operating car whose body is equipped with elements of a communication system to fulfil the communication system integration tasks;
- b) a stationary set allowing communication with MPDIT together with 10 videophones;
- c) a Patrol Communications System based on terminals with implemented software operating in the MESH system.

Fig. 1. A functional diagram of the MPDIT technical solutions layer based on the use of the MESH type networks and other channels



Source: *Project documentation of the MPDIT consortium.*

While working on the MPDIT concept, it has been assumed that an operating car will be equipped with necessary telecommunications devices such as:

- a) a satellite communications subsystem;
- b) a GSM communications subsystem;
- c) a radiotelephone communications subsystem;
- d) a WAN/LAN network subsystem;
- e) a patrol communication subsystem in the MESH system;
- f) a radio subsystem;
- g) an IP video subsystem;
- h) a Wi-Fi subsystem;
- i) a subscription registration subsystem;
- j) an operator's station that enables, among others, displaying the operational situation on a digital map.

The developed node is to enable the set-up of four independent LAN/WAN networks and to provide Wi-Fi access for users (laptop, smartphone, telephone, radio, mobile terminals) to the established WAN networks via wireless access. In addition,

communication should be provided to users in the MESH topology for secure real-time, non-delayed communication that bypasses public operator systems. Taking into accounts the needs of the Polish Police, it has been assumed that communication can be implemented as short text messages, voice transmission, camera images, and device readings. All participating devices must be covered by a solution using location positioning with the ability to visualize the location and the route of movement as well as reconstructing history and laying a route for users. In turn, the node must provide integration with the radio communication systems of the Police and other services and entities (TETRA, DMR). The node's capacity has been set at the level of up to 200 users.

In addition, the operating car will be equipped with an indispensable system, reflecting the Police needs, providing power and electrical interfaces with cables enabling wire connection of individual telecommunications subsystems. Moreover, the operator's compartment will be fitted out with a ventilation/air conditioning and heating system with parameters enabling 24/7 operation. As perimeter security, the Operating Car will be armed with surveillance cameras, PTZ cameras and portable cameras connected to an internal server supporting monitoring and registration functions.

Current Police experience indicates that the central component of the Car will be a unit integrating communication standards in the MicroTCA format. Thus, the unit will include:

- a) modular PCs;
- b) Ethernet switch modules;
- c) GPRS/3G/LTE communication modules;
- d) location modules, e.g., GPS;
- e) power, management, and cooling modules;
- f) video capture modules with the h.264/h.265 encoders;
- g) optionally, universal IO boards with FMC connectors that allow the implementation of any communication interfaces.

All modules are compatible with the AMC standard, which allows the use of unique features of the MicroTCA cartridge:

- a) a gigabit Ethernet dual star topology link;
- b) a fast PCI Express dual star topology interface;
- c) a gigabit mesh topology interface that allows to set up fast connections between modules bypassing the Ethernet and PCI Express switches.

The adopted solution will facilitate the implementation of almost any architecture of the communication signal integrator system.

The Stationary Centre will be equipped with the necessary telecommunications interfaces warranting communication with the Operating Car via communication means, in particular, via a Satellite connection.

The third subsystem will comprise Patrol Terminals operating in the MESH network. The above solution is planned to be implemented on a smartphone basis and additional wearable devices in the form of a mini repeater allowing for voice and text communication as well as sending photos and short low-resolution films. During the stage of work on the MESH network, the smartphone will be equipped with an application compatible with the most popular operating systems.

As already mentioned, this type of device is currently unavailable to the Polish Police. Construction and implementation of the indicated technical solution (MPDIT) will facilitate:

- a) increase of the conducted tasks effectiveness,
- b) improvement of the safety of participants involved in operations: Police officers (constant contact, precise location),
- c) support in the creation of procedural documentation (inspection of the incident site, protection of materials that constitute evidential value),
- d) savings resulting from the rational use of forces and resources as needed,
- e) providing a reserve for the needs of national institutions which enables temporary replacement of damaged or destroyed infrastructure.

An efficient and effective conduct of police activities in the form of operations can be successful only with the use of technical means that, along with the organization and implementation of the command, constitute the most crucial elements of the command system. The most difficult issues in this regard usually include proper organization of communication between participants engaged in the action and their provisioning. The establishment of a radio communication network, facilitating an effective command of a police operation, is a basic task of staff teams. For this task to be accurately performed, it is necessary to use all available means of communication that are most appropriate to the situation.

In the conditions of high dynamics of crisis situations, making a final decision is based on a conjecture of forthcoming events, identification of factors that will affect them, inclusive of the consequences of own decisions and actions. It is therefore necessary to use technical command support systems and experience resulting from other projects aimed at improving the effectiveness of the Police in crisis situations.⁸

⁸ W. M. Zabołotny [et al.], *Diagnostic system for Video Concentration Device, SPIE 10808, Photonics Applications in Astronomy, Communications, Industry, and High-Energy Physics Experi-*

The development of telecommunications technologies and electronic media creates potential opportunities for improving communication and increasing access to information. Equipping police organizational units with the Mobile Distribution Point for ICT Infrastructure will certainly allow for raising the efficiency of conducting future police operations.

Acknowledgements

This work was partially supported by National Centre for Research and Development of Poland – grant no. DOB-BIO9/02/01/2018.

References

- Jałoszyński K., *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Rzeczypospolitej Polskiej*, in: Guła P., Płonka P. (eds.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom niemilitarnym. Zasadnicze aspekty współpracy Żandarmerii Wojskowej i Policji*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji, Legionowo 2009.
- Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007.
- Orzechowski J., *Dowodzenie i sztaby. II wojna światowa i współczesność*, Wyd. Min. Obrony Narod., Warszawa 1986.
- Struniawski J., *Dowodzenie w trakcie operacji policyjnych w zakresie imprez masowych i zgromadzeń publicznych*, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2014.
- Struniawski J., *Sztaby w Policji. Organizacja i funkcjonowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2017.
- Tomaszewski A., *System dowodzenia wojsk obrony terytorialnej*, Warszawa 2011.
- Tyburska A., *Ochrona infrastruktury krytycznej. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2012,
- Zabołotny W. M., Pastuszek G., Sokół G., Borowik G., Gąska M., Kasprowicz G. H., Poźniak K. T., Abramowski A., Buchowicz A., Trochimiuk M., Frasunek P., Jurkiewicz R., Nalbach-Moszynska M., Wawrzusiak R., Bukowiecka D., Tyburska A., Struniawski J., Jastrzębski P., Jewartowski B., Brawata S., Bubak I., Gloza M., *Implementation of multistandard video signals integrator, Photonics Applications in Astronomy, Communications, Industry, and High Energy Physics Experiments 2017*, Vol. 10445, International Society for Optics and Photonics, doi: 10.1117/12.2280940.
- Zabołotny W. M., Borowik G., Gąska M., Jarosiński J., Kasprowicz G. H., Poźniak K. T., Buchowicz A., Pastuszek G., Frasunek P., Jurkiewicz R., Nalbach-Moszynska M., Sokół G.,

Wawrzusiak R., Bukowiecka D., Tyburska A., Struniawski J., Jastrzębski P., Jewartowski B., Brawata S., Gloza M., *Diagnostic system for video concentration device, Conference Photonics Applications in Astronomy, Communications, Industry, and High-Energy Physics Experiments 2018*, (1 October 2018), Vol. 10808, doi: 10.1117/12.2501555, International Society for Optics and Photonics.

Bartosz A. Czernicki 

Polska Policja jako uczestnik międzynarodowej wymiany informacji kryminalnych – analiza wybranych współczesnych rozwiązań i stopnia ich wykorzystania

ABSTRACT: The article poses the results of research focused on the channels of international exchange of criminal information used by the Polish Police. Particular attention was paid to such cooperation tools as: I-24/7 (Interpol), SIENA (Europol), as well as exchange of information between SIRENE bureaus. The outcome of the research carried out during the preparation of the article allowed to show the Polish Police as an element of the global security system providing each other with information necessary to effectively fight against international crime and terrorism.

KEYWORDS: Police, Interpol, Europol, exchange of information, security, combating crimes

Wstęp

Pierwsze dwie dekady XXI wieku należy uznać za czas społeczeństwa informacyjnego. Informacja – aktualna, wartościowa, wiarygodna – może stać się gwarantem sukcesu w wielu obszarach, od biznesu poczynając, a na bezpieczeństwie wewnętrznym kończąc. Zdaniem Michaela Caseya „społeczeństwo informacyjne możemy zdefiniować jako społeczeństwo, w którym informacja jest kluczowym elementem społeczno-

-ekonomicznej działalności i zmian”¹. Kazimierz Krzysztofek i Marek Szczepański definiowali je jako „społeczeństwo, w którym informacja znalazła szerokie zastosowanie w codziennym życiu społecznym, kulturalnym, ekonomicznym oraz politycznym”². Sama informacja zyskała *de facto* status dobra niematerialnego mogącego stanowić produkt będący przedmiotem handlu³. Ma ona również niebagatelne znaczenie w przypadku działań organów ścigania.

Pozyskanie informacji istotnej z punktu widzenia sprawy prowadzonej przez Policję stanowi cel pośredni w realizacji zadań ustawowych pionów kryminalnych, celem końcowym natomiast jest zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie przestępczości oraz ściganie jej sprawców. Aby pozyskać informacje, podejmuje się czynności operacyjne, a w oparciu o te informacje zbiera się materiał dowodowy w ramach prowadzonego postępowania przygotowawczego. Źródła informacji można skategoryzować, dzieląc je m.in. na osobowe i nieosobowe oraz stopniując ich wiarygodność. Można również dokonać ich podziału według kryterium terytorialnego – na informacje pochodzące ze źródeł krajowych i zagranicznych. Krajowe źródła to m.in. osobowe źródła informacji, informacje uzyskiwane od instytucji zobligowanych na mocy prawa do udzielania pomocy organom ścigania, biały wywiad, a także dostępne bazy danych: policyjne, jak Krajowy System Informacyjny Policji czy System Informacji Operacyjnych, oraz pozapolicyjne, jak REGON, PESEL, CEPiK, Ewidencja Wydanych i Unieważnionych Paszportów, Noe.net czy Pobyt. Kolejnym źródłem informacji dla funkcjonariuszy Policji mogą być organy ścigania innych państw. Analogicznie, tak jak w przypadku funkcjonariuszy polskiej Policji, ci z zagranicznych organów ścigania posiadają dostęp do swoich krajowych zasobów i mogą się nimi dzielić w takim zakresie, w jakim pozwala im na to ich prawo wewnętrzne.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wybranych kanałów międzynarodowej wymiany informacji kryminalnych używanych przez polską Policję, przedstawienie stopnia ich wykorzystania, a także próba wskazania perspektyw rozwoju lub ich braku. W ocenie autora, opartej na przeprowadzonych badaniach polegających na analizie uregulowań prawnych i literatury naukowej, badaniach statystycznych, a przede wszystkim badaniach z wykorzystaniem metody obserwacji bezpośredniej,

¹ M. Casey, *Europejska polityka informacyjna. Wyzwania i perspektywy dla administracji publicznej*, Międzynarodowe Centrum Zarządzania Informacją Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2001, s. 34.

² K. Krzysztofek, M. Szczepański, *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002, s. 170, *Podręczniki i Skrypty Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach*, nr 1.

³ P. Kotler, *Marketing*, tłum. M. Trojański, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005, s. 7.

konkurencja wśród kanałów międzynarodowej wymiany informacji doprowadzi do wzrostu znaczenia tych spośród nich, które zaoferują użytkownikowi znacznie więcej niż tylko możliwość transmisji korespondencji.

Międzynarodowa wymiana informacji kryminalnych w Policji

Korzyści wynikające z wymiany zgromadzonych informacji trafnie ujął Josif Dajczman, według którego „w dowolnym kraju przez lata i dziesięciolecia gromadzi się unikalne, ale równocześnie cenne i dla policji innych krajów, doświadczenie walki z przestępczością”⁴. Dane te mogą stanowić bogaty katalog informacji o przestępstwach i przestępcach, lecz niewyłącznie. W ramach prowadzonej wymiany policje dzielą się informacjami umożliwiającymi zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw, a ponadto przekazują sobie wiedzę na temat sposobów i metod działania ich sprawców. Wymiana informacji dotyczących osób może dotyczyć podejrzanych, podejrzewanych lub poszukiwanych przez organy ścigania. Wśród wymienianych danych mogą znaleźć się dane daktyloskopijne, dotyczące niekodującej części profilu DNA, notowania kryminalne, powiązania kryminalne i inne. Wymiana informacji z funkcjonariuszami zagranicznych organów ścigania prowadzona jest przez polską Policję za pośrednictwem różnych kanałów wymiany informacji. Do najważniejszych zaliczyć można z pewnością kanał I-24/7 udostępniany przez Międzynarodową Organizację Policji Kryminalnej – Interpol (dalej: Interpol), kanał SIENA (Secure Information Exchange Network Application) udostępniany przez Agencję Unii Europejskiej do spraw Współpracy Organów Ścigania (dalej: Europol) czy kanał SIS/SIRENE udostępniany przez Unię Europejską.

Za współpracę strategiczną z Interpolem, Europolem oraz Unią Europejską w zakresie SIS/SIRENE odpowiadają w każdym państwie członkowskim odpowiednio: Krajowe Biuro Interpolu (dalej: KBI), Jednostka Krajowa Europolu oraz Biuro SIRENE. W Polsce zadania wymienionych komórek realizuje Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji⁵. Oprócz rozwoju współpracy w ramach wymienionych kanałów odpowiada ono, jako punkt kontaktowy w rozumieniu art. 4, ust. 1 *Ustawy z dnia 16 września 2011 roku o wymianie informacji z organami ścigania państw członkow-*

⁴ J. Dajczman, *Interpol*, tłum. D. Muszyńska-Wolny, Bellona, Warszawa 2005, s. 20.

⁵ *Zarządzenie nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Główniej Policji*, Dz. Urz. KGP 2016, poz. 13, § 18, ust. 2, pkt 8.

*skich Unii Europejskiej, państw trzecich, agencjami Unii Europejskiej oraz organizacjami międzynarodowymi*⁶, m.in. za:

- koordynowanie wymiany informacji pomiędzy krajowymi i zagranicznymi organami ścigania oraz agencjami Unii Europejskiej i organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości;
- przyjmowanie wniosków o udzielenie informacji składanych przez podmioty uprawnione oraz udzielanie na nie odpowiedzi;
- przekazywanie wniosków o udzielenie informacji i odpowiedzi na nie pomiędzy uprawnionymi krajowymi i zagranicznymi podmiotami⁷.

Powołana ustawa o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej, państw trzecich, agencjami Unii Europejskiej oraz organizacjami międzynarodowymi stanowi w polskim porządku prawnym podstawowy akt prawa regulujący międzynarodową wymianę informacji kryminalnych. Ponadto implementuje on m.in. *Decyzję ramową Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej*⁸ oraz *Decyzję Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej*⁹.

Kanał I-24/7

Współpraca międzynarodowa polskiej Policji nieustannie ewoluuje od czasu transformacji ustrojowej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Podkreślenia wymaga fakt, iż w 1952 roku Polska Rzeczpospolita Ludowa zerwała współpracę z Interpolem¹⁰, a jej odnowienie było możliwe dopiero po transformacji ustrojowej. Ponowne nawiązanie współpracy nastąpiło 27 września 1990 roku podczas 59. Sesji Zgromadzenia Ogólnego

⁶ Ustawa z dnia 16 września 2011 roku o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej, państw trzecich, agencjami Unii Europejskiej oraz organizacjami międzynarodowymi, Dz. U. 2011, nr 230, poz. 1371.

⁷ *Ibidem*, art. 5.

⁸ *Decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej*, Dz. U. UE L 386/89, 29/12/2006.

⁹ *Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej*, Dz. U. UE L 210/1, 06/08/2008.

¹⁰ B. Kaleta, K. Rybacka-Kostrzewa, *Polska w Interpolu*, [on-line:] <http://www.gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2010/numer-69-122010> – 1 I 2020.

Interpolu w Ottawie¹¹. Zgodnie z art. 32 *Statutu Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej – Interpol*¹² w strukturze Komendy Głównej Policji powołano do życia KBI – komórkę dedykowaną współpracy międzynarodowej polskiej Policji. Odnowienie współpracy w ramach Interpolu miało istotny wpływ na rozwój międzypaństwowej kooperacji organów ścigania RP. Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej zrzesza 194 policje z całego świata¹³, umożliwiając globalną wymianę informacji związanych z przestępczością. Korespondencja pomiędzy nimi realizowana jest za pomocą wspomnianego wcześniej kanału I-24/7. Jego obsługę umożliwia standardowy klient poczty elektronicznej, co stanowi atut omawianego rozwiązania. Istotnym argumentem przemawiającym także na korzyść I-24/7 jest łatwość sporządzania korespondencji. W narzędziu tym nie ma formularzy, którymi należy się posługiwać, przysyłając wiadomość, nie narzuca ono obowiązku podawania określonych danych. Komunikacja I-24/7 pozwala na dowolne kształtowanie tekstu, z ograniczeniami wynikającymi z przepisów Interpolu¹⁴. Zgodnie z polskimi regulacjami dotyczącymi ochrony informacji niejawnych wymieniony kanał nie pozwala na przysyłanie informacji niejawnych. Wada ta jest jednocześnie zaletą, gdyż ma korzystny wpływ na procedurę tworzenia stanowisk dostępowych do I-24/7. Wymienione właściwości kanału udostępnianego przez Interpol przekładają się na częstotliwość jego wykorzystania. W 2018 roku za pośrednictwem I-24/7 polscy funkcjonariusze przesłali 22 031 pism, natomiast otrzymali ich 52 465¹⁵. W latach 2016–2018 głównym adresatem pism przesyłanych przez polskie KBI była Republika Federalna Niemiec (2016 – 5499 wiadomości, 2017 – 4845 wiadomości, 2018 – 4927 wiadomości). Państwo to było również wiodącym nadawcą korespondencji otrzymywanej przez Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji kanałem Interpolu (2016 – 5555 wiadomości, 2017 – 4807 wiadomości, 2018 – 5056 wiadomości).

¹¹ *Ibidem*.

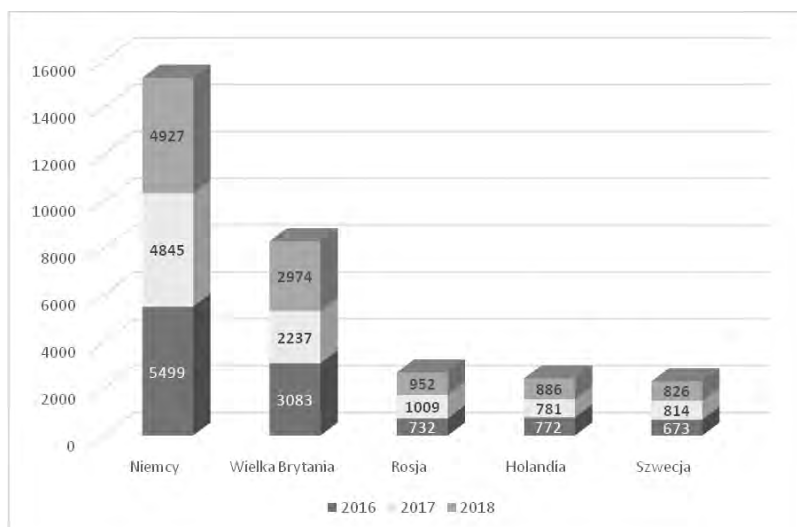
¹² *Statut Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej – Interpol, przyjętego w Wiedniu dnia 13 czerwca 1956 roku*, Dz. U. 2015, poz. 1758.

¹³ Interpol, [on-line:] <https://www.interpol.int/Who-we-are/Member-countries> – 10 XII 2019.

¹⁴ Zasady współpracy przy wykorzystaniu I-24/7 określa m.in. *Statut Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej...* oraz dokument *Interpol's Rules on the Processing of Data* przyjęty podczas 80. Sesji Zgromadzenia Ogólnego Interpolu.

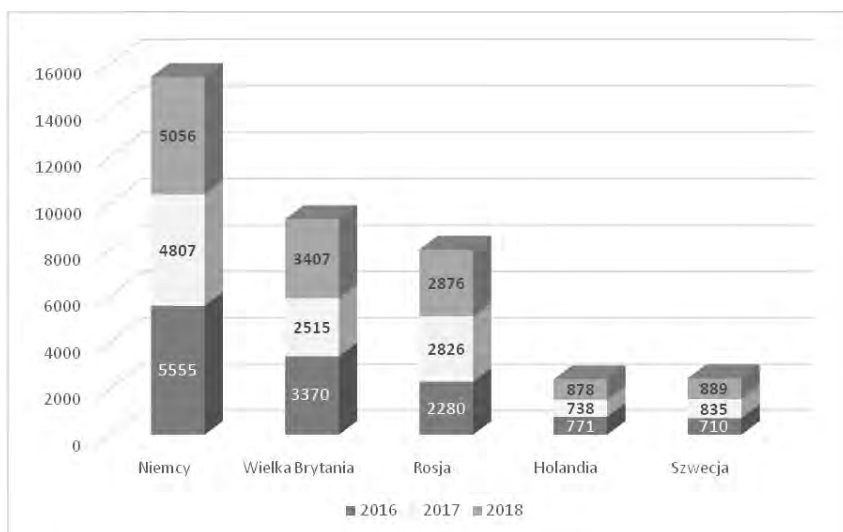
¹⁵ Gabinet Komendanta Głównego Policji, pismo l.dz. Gip-4875/18 z dnia 22.10.2018 r.

Wykres 1. Korespondencja wysłana przez polskie KBI w latach 2016-2018 na przykładzie wybranych państw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Gabinetu Komendanta Głównego Policji, pismo l.dz. Gip-4875/18 z dnia 22.10.2018 r.

Wykres 2. Korespondencja otrzymywana przez polskie KBI w latach 2016-2018 na przykładzie wybranych państw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Gabinetu Komendanta Głównego Policji, pismo l.dz. Gip-4875/18 z dnia 22.10.2018 r.

W ostatnich latach wymiana informacji kryminalnych realizowana kanałem Interpolu przez Polskę z krajami wymienionymi na wykresach 1 i 2 utrzymuje się na niemal niezmiennym poziomie.

Pozycja I-24/7 jako ważnego narzędzia wymiany korespondencji wydaje się niezagrożona, szczególnie mając na uwadze jego ogólnoświatowy zasięg. Opierając się na wieloletnim doświadczeniu autora w obszarze policyjnej współpracy międzynarodowej, można założyć, że udział tego kanału w transgranicznej wymianie informacji kryminalnych pomiędzy organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej będzie maleć. Powodów ku temu jest co najmniej kilka, a do tych najważniejszych zaliczyć można: brak specjalistycznych narzędzi analitycznych skorelowanych z prowadzoną korespondencją oraz silna promocja kanału wymiany informacji udostępnionego przez Europol. Niestety Interpol nie ma możliwości zmiany tego prawdopodobnego scenariusza, gdyż I-24/7 jest i musi pozostać narzędziem łatwym w implementacji – dostępnym dla organów ścigania zarówno państw rozwiniętych, jak również tych mniej zaawansowanych informatycznie.

Kanał SIENA

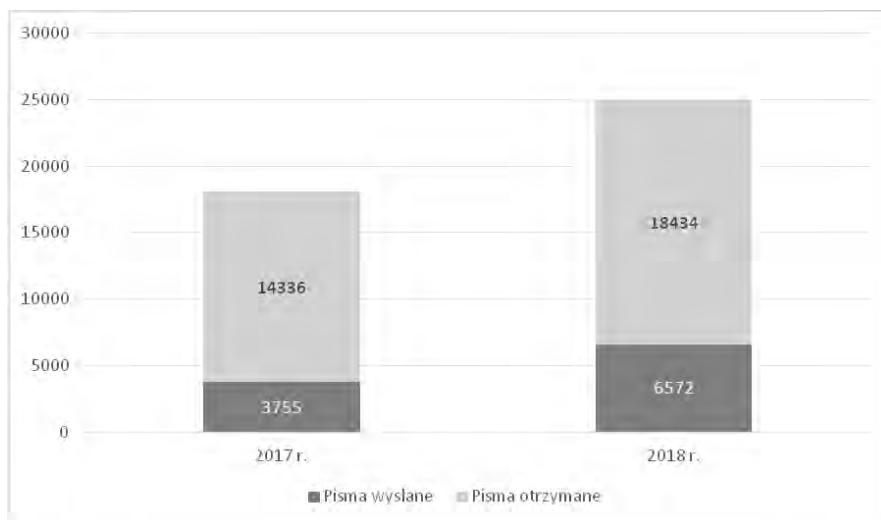
Pomimo roli, jaką odgrywa kanał Interpolu w ramach wewnątrzunijnej wymiany informacji kryminalnych, na znaczeniu zyskuje oferowana przez Europol SIENA. Współpracę polskiej Policji z Europolem zainicjowano podpisaniem 3 października 2001 roku *Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Europejskim Biurem Policji o współpracy w zwalczaniu przestępczości*¹⁶. Weszła ona w życie w połowie 2002 roku. Warto podkreślić, iż polska Policja i Straż Graniczna, jako pierwsze spośród służb państw ubiegających się wówczas o akcesję do Unii Europejskiej, zostały zintegrowane z Europolem¹⁷. W przeciwieństwie do Interpolu, stawiającego sobie za cel ułatwianie i umożliwianie współpracy nakierowanej na zwalczanie przestępstw każdego rodzaju, Europol koncentrował się na wsparciu organów ścigania w zwalczaniu poważnej, zorganizowanej przestępczości dotykającej co najmniej dwa państwa członkowskie. Zagrożenie ze strony zorganizowanej przestępczości oraz terroryzmu nasiliło się po zniesieniu granic w strefie Schengen, a jak słusznie zauważa Tomasz Safjański, Interpol nie wykazywał, zdaniem niektórych państw Europy Zachodniej, odpowiedniego zainteresowania

¹⁶ *Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Europejskim Biurem Policji o współpracy w zwalczaniu przestępczości, sporządzona w Warszawie dnia 3 października 2001 r.*, Dz. U. 2002, nr 144, poz. 1210.

¹⁷ J. Jura, T. Skiba, *Europol*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Cła i Logistyki, Warszawa 2005, s. 56.

„szczególnymi z punktu widzenia przestępczości obszarami geograficznymi i ich potrzebami”¹⁸. Również narzędzie oferowane przez Europol znacznie różni się od I-24/7. Wymiana korespondencji kanałem SIENA ma charakter znacznie bardziej sformalizowany. Podyktowane jest to inną istotną właściwością narzędzia, jaką jest możliwość tworzenia analiz operacyjnych w oparciu o dane przekazywane w korespondencji prowadzonej przez państwa członkowskie. Celem tych analiz jest wspieranie postępowań przygotowawczych. Co więcej, wsparcie wymiany informacji kanałem SIENA zapewniają oficerowie łącznikowi państw członkowskich pełniący służbę w siedzibie agencji w Hadze. Możliwość bezpośredniego kontaktu przez zainteresowane strony korzystnie wpływa na szybkość realizacji zapytań oraz pozwala na dokładne przedstawienie związanych z nimi okoliczności. Kolejna cecha wyróżniająca SIEN-ę na tle I-24/7 to możliwość przesyłania tym kanałem informacji niejawnych, włącznie z tymi z adnotacją „zastrzeżone”. Zalety europejskiego narzędzia dostrzegają przede wszystkim sami policjanci.

Wykres 3. Korespondencja przesłana i odebrana kanałem SIENA przez polskie organy ścigania w 2017 i 2018 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Gabinetu Komendanta Głównego Policji, pismo l.dz. Gip-4875/18 z dnia 22.10.2018 r.

¹⁸ T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji Europol. Geneza, główne aspekty działania, perspektywy rozwoju*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 25.

W ostatnich latach odnotowano systematyczny wzrost wykorzystania kanału SIENA przez polskie służby (wykres 3). Zdaniem autora tendencja ta będzie się utrzymywać w latach kolejnych. Opierając się na liczbie spraw zainicjowanych pomiędzy Polską a innymi krajami, można wskazać, że państwami, z którymi najczęściej realizowano współpracę za pośrednictwem kanału Europolu, były:

- w 2016 roku: 1. Niemcy, 2. Holandia, 3. Hiszpania, 4. Czechy, 5. Włochy;
- w 2017 roku: 1. Niemcy, 2. Hiszpania, 3. Holandia, 4. Czechy, 5. Francja;
- w 2018 roku: 1. Niemcy, 2. Holandia, 3. Czechy, 4. Hiszpania, 5. Francja¹⁹.

Z uwagi na politykę Unii Europejskiej polegającą na promowaniu i rozwijaniu własnych narzędzi służących przeciwdziałaniu, wykrywaniu i zwalczaniu przestępczości, należy przewidywać wzrost roli kanału SIENA w wymianie informacji kryminalnych pomiędzy organami ścigania państw członkowskich. Europol stawia na nieustanne udoskonalanie oferowanych narzędzi, zapewniając ich współdziałanie. Celem tego jest uzyskanie możliwie pełnej, pochodzącej z międzynarodowych źródeł, informacji na temat podmiotu lub przedmiotu zainteresowania organu ścigania. Dodatkowo można zakładać, że SIENA zyska na znaczeniu wraz z pełną implementacją nowych narzędzi ułatwiających pozyskiwanie informacji kryminalnych, do których zaliczyć należy rozwiązanie o nazwie QUEST (Querying Europol's systems), dające możliwość odpytywania baz Europolu poprzez krajowe systemy poszukiwawcze. W ocenie autora wspomniany QUEST, jak i wdrożenie innych projektów zapewniających interoperacyjność baz danych (np. ESP – European Search Portal), wpłyną na częstotliwość wymiany informacji kanałem SIENA, który będzie wykorzystywany przez organy ścigania do pozyskiwania informacji uzupełniających, związanych z pozytywnym wynikiem sprawdzenia w unijnych zasobach.

Kanał SIS/SIRENE

Kanał SIS/SIRENE powstał z innych powodów niż I-24/7 i SIENA. Co do zasady stanowi on narzędzie do przekazywania informacji uzupełniających związanych z rejestracjami dokonanymi w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS). SIS został stworzony jako środek kompensacyjny mający za zadanie zniwelować deficyt bezpieczeństwa powstały po otwarciu granic w ramach strefy Schengen. Swoboda przemieszczania się osób i towarów ułatwiła również przemieszczanie się przestępców czy transport przedmiotów pochodzących z przestępstwa. W wyniku braku kontroli

¹⁹ Gabinet Komendanta Głównego Policji, pismo l.dz. Gip-4875/18 z dnia 22.10.2018 r.

granicznych osoby poszukiwane przez organy ścigania lub wymiar sprawiedliwości mogą z łatwością przedostać się do innego kraju strefy, usiłując w ten sposób uniknąć zatrzymania. Opracowanie rozwiązania pozwalającego na rejestrację osób i przedmiotów będących z różnych powodów w zainteresowaniu Policji stało się koniecznością w zaistniałej sytuacji. Przystąpienie do Unii Europejskiej w 2004 roku nie było dla Polski równoznaczne z otwarciem granic. W tym celu nowo przyjęte państwa musiały wdrożyć dorobek prawny Schengen²⁰. Istotną częścią tego zadania było podjęcie 9 sierpnia 2004 roku przez ministra spraw wewnętrznych decyzji powierzającej Policji organizację i działanie polskiego Biura SIRENE²¹. W ten oto sposób rozpoczęto przygotowania RP do otwarcia jej granic z sąsiadującymi państwami Unii Europejskiej. Polska zakończyła kolejny etap integracji z Unią 21 grudnia 2007 roku, stając się częścią strefy Schengen. Funkcjonujący wówczas System Informacyjny Schengen został na podstawie *Rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 roku w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji*²² oraz *Decyzji Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 roku w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji*²³ zastąpiony Systemem Informacyjnym Schengen drugiej generacji. SIS II pozwala na następujące rejestracje osób i przedmiotów:

1. Rejestracja w celu odmowy wjazdu na teren Unii Europejskiej obywatelowi państwa trzeciego [art. 24 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006] – wpis dokonywany, jeżeli osoba stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, np. jest skazana w jednym z państw Wspólnoty za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej jednego roku;
2. Rejestracja osoby poszukiwanej w celu aresztowania i wydania na podstawie europejskiego nakazu aresztowania lub aresztowania i ekstradycji (art. 26 decyzji Rady 2007/533/WSiSW);

²⁰ Na tzw. *Schengen acquis* składają się m.in.: 1. *Układ z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*; 2. *Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*.

²¹ P. Wawrzyk, *Współpraca policyjna a System Informacyjny Schengen II*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 100, *Studia Europejskie – Prawo*.

²² *Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 roku w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji*, Dz. U. UE L 381/4, 28/12/2006.

²³ *Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 roku w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji*, Dz. U. UE L 205/63, 07/08/2007.

3. Rejestracja osoby zaginionej (art. 32 decyzji Rady 2007/533/WSiSW);
4. Rejestracja osoby poszukiwanej w celu ustalenia miejsca pobytu do celów prawnych (art. 34 decyzji Rady 2007/533/WSiSW);
5. Rejestracja osób lub pojazdów, jednostek pływających, statków powietrznych i kontenerów w celu niejawnej lub szczególnej kontroli związanej ze ściganiem przestępstw oraz zapobieganiem zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego (art. 36, ust. 2 decyzji Rady 2007/533/WSiSW);
6. Rejestracja osób lub pojazdów, jednostek pływających, statków powietrznych i kontenerów w celu niejawnej lub szczególnej kontroli związanej z zapobieganiem poważnemu zagrożeniu stwarzanemu przez daną osobę lub innym poważnym zagrożeniom wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa narodowego (art. 36, ust. 3 decyzji Rady 2007/533/WSiSW);
7. Rejestracja przedmiotów poszukiwanych w celu ich zajęcia lub wykorzystania jako dowód w postępowaniu karnym (art. 38, ust. 1 decyzji Rady 2007/533/WSiSW).

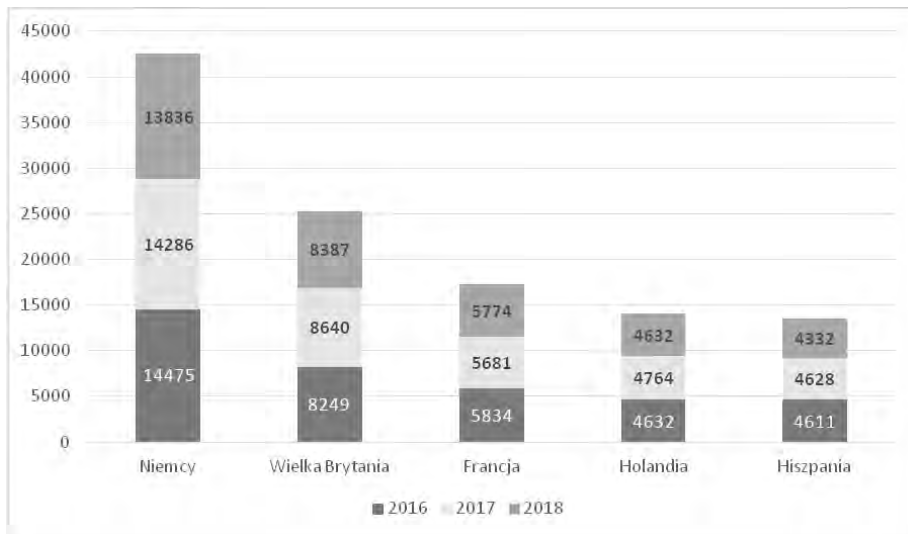
W celu uzyskania dodatkowych informacji związanych z dokonanymi rejestracjami Biura SIRENE mogą kierować do siebie zapytania kanałem SIS/SIRENE. Sama nazwa SIRENE to akronim składający się ze słów Supplementary Information Request at National Entries – tłumaczenie: wniosek o informacje uzupełniające do wpisów krajowych²⁴.

Zarówno SIS II, jak i związany z nim kanał wymiany informacji mają istotne znaczenie w zwalczaniu przestępczości, a przede wszystkim ściganiu jej sprawców. Za jego pomocą można zidentyfikować i odizolować od społeczeństwa osoby poszukiwane międzynarodowo i niejednokrotnie bardzo niebezpieczne. To także sprawne narzędzie w poszukiwaniu osób zaginionych oraz przedmiotów utraconych w wyniku przestępstwa. W 2018 roku polskie Biuro SIRENE przesłało kanałem SIS/SIRENE 37 057 wiadomości, a odebrało ich 66 917²⁵. Podobnie jak w przypadku pozostałych narzędzi wymiany informacji, również i w tym przypadku w ubiegłych latach najintensywniej korespondowano ze stroną niemiecką.

²⁴ *Co to jest Biuro SIRENE?*, [on-line:] <http://www.policja.pl/pol/sirene/biuro-sirene/7842,Co-to-jest-BIURO-SIRENE.html> – 18 XII 2018.

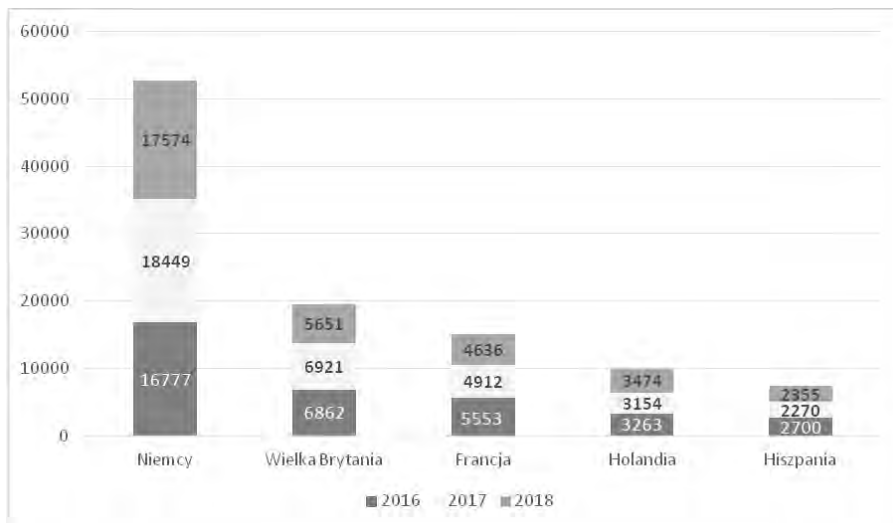
²⁵ Gabinet Komendanta Głównego Policji, pismo l.dz. Gip-4875/18 z dnia 22.10.2018 r.

Wykres 4. Korespondencja wysłana przez polskie Biuro SIRENE w latach 2016-2018 na przykładzie wybranych państw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Gabinetu Komendanta Głównego Policji, pismo l.dz. Gip-4875/18 z dnia 22.10.2018 r.

Wykres 5. Korespondencja otrzymana przez polskie Biuro SIRENE w latach 2016-2018 na przykładzie wybranych państw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Gabinetu Komendanta Głównego Policji, pismo l.dz. Gip-4875/18 z dnia 22.10.2018 r.

Z tak licznie wymienianą korespondencją wiążą się wymierne korzyści. Opierając się na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec w 2018 roku, można odnotować, że:

- polskie służby dokonały zatrzymania 171 poszukiwanych przez RFN;
- niemieckie służby dokonały zatrzymania 443 poszukiwanych przez RP;
- polskie służby ujawniły 1653 pojazdy utracone w wyniku przestępstwa poszukiwane przez RFN;
- niemieckie służby ujawniły 168 pojazdów utraconych w wyniku przestępstwa poszukiwanych przez RP²⁶.

Na liczbę korespondencji wymienianej kanałem SIRENE bez wątpienia ma wpływ liczba pozytywnych wyników sprawdzeń dokonywanych w SIS II. Ta z całą pewnością wzrosnie wraz z oczekiwanym wprowadzeniem nowych kategorii wpisów, np. dotyczących rozpytania kontrolnego, wpisów prewencyjnych czy dotyczących tzw. decyzji powrotowych. Interesujące wydają się również planowane rozwiązania związane z identyfikacją osób na podstawie przetwarzanych w systemie danych biometrycznych – danych daktyloskopijnych i wizerunków twarzy. Aby rozwiązanie to okazało się w pełni funkcjonalne, konieczne jest, oprócz wprowadzenia stosownych przepisów, doposażenie funkcjonariuszy Policji w odpowiednie narzędzia pozwalające na wykorzystanie nowych funkcjonalności, np. podczas legitymowań w trakcie służby patrolowej.

Zakończenie

Zaprezentowane kanały nie zamykają katalogu sposobów wymiany informacji kryminalnych z organami ścigania innych państw, ale zdecydowanie należą do tych najważniejszych. Należy wspomnieć, iż współpraca z policjami innych krajów odbywa się także poprzez centra współpracy przygranicznej oraz sieć oficerów łącznikowych – polskich, akredytowanych za granicą oraz zagranicznych, akredytowanych w RP.

W dobie swobodnego przepływu osób i towarów w ramach strefy Schengen czy stale powiększającej się siatki połączeń i rosnącego ruchu lotniczego w Polsce sprawne narzędzia wymiany informacji stanowią ważny element zapobiegania, wykrywania, zwalczania przestępczości oraz ścigania jej sprawców. Grupy przestępcze korzystają ze wspomnianej łatwości przemieszczania, rozszerzając swą działalność na inne państwa lub nawiązując współpracę z organizacjami kryminalnymi funkcjonującymi

²⁶ Gabinet Komendanta Głównego Policji, pismo l.dz. Gip-4875/18 z dnia 22.10.2018 r.

na ich terenie. Mając to na uwadze, organy ścigania z różnych krajów muszą ze sobą kooperować. To współpraca, z której korzyści płyną dla obu stron.

Dalszy rozwój wymiany informacji zależy od powodzenia projektów opracowywanych głównie na poziomie Unii Europejskiej. Podejmowane działania zmierzają do ograniczenia wymiany informacji kryminalnych w sposób nieautomatyzowany za rzecz interoperacyjności baz danych. Mając na uwadze powyższe, interesującym projektem wydaje się europejski portal wyszukiwania (ESP – European Search Portal). Pozwoli on na dokonywanie sprawdzeń jednocześnie w kilku systemach informacyjnych Unii Europejskiej przy użyciu danych osobowych i biometrycznych²⁷. W tym kontekście ważna jest integracja wyżej wymienionego rozwiązania z już istniejącymi bazami, takimi jak Eurodac, SIS II, VIS, a także narzędziami będącymi w fazie wdrażania, czyli ETIAS (European Travel Information and Authorisation System) – systemem informacji o podróżach oraz zezwoleń na podróż – oraz EES (Entry/Exit System) – systemem monitorowania granic Unii Europejskiej.

Projektowane wielkoskalowe systemy informatyczne z pewnością zasługują na uznanie, niemniej jednak teraźniejszość to chociażby brak powszechnego systemu pozwalającego państwom członkowskim Unii Europejskiej na potwierdzenie uprawnień do kierowania pojazdami wydanych w innym kraju. Można przewidywać, iż w niedalekiej przyszłości w ramach Wspólnoty zostaną podjęte działania zmierzające do integracji wewnętrznych baz danych państw członkowskich. Zadanie to, choć niezwykle wymagające z uwagi na konieczność dostosowania różnych systemów krajowych zarówno na płaszczyźnie prawnej, jak i technicznej w perspektywie czasu, wydaje się konieczne.

Bibliografia

- Casey M., *Europejska polityka informacyjna. Wyzwania i perspektywy dla administracji publicznej*, Międzynarodowe Centrum Zarządzania Informacją Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2001.
- Co to jest Biuro SIRENE?, [on-line:] <http://www.policja.pl/pol/sirene/biuro-sirene/7842,Co-to-jest-BIURO-SIRENE.html>.
- Dajczman J., *Interpol*, tłum. D. Muszyńska-Wolny, Bellona, Warszawa 2005.
- Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 roku w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji, Dz. U. UE L 205/63, 07/08/2007.

²⁷ Rada UE, *Interoperacyjność między systemami informacyjnymi UE. Wstępne porozumienie prezydencji Rady z Parlamentem Europejskim*, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/02/05/interoperability-between-eu-information-systems-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement> – 28 XII 2019.

- Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej*, Dz. U. UE L 210/1, 06/08/2008.
- Decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej*, Dz. U. UE L 386/89, 29/12/2006.
- Gabinet Komendanta Głównego Policji, pismo l.dz. Gip-4875/18 z dnia 22.10.2018 r.
- Gawłowicz I., Wasilewska M. A., *Międzynarodowa współpraca w walce z przestępczością (międzynarodowe trybunały karne, Interpol)*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, *Rozprawy i Studia*.
- Interpol, [on-line:] <https://www.interpol.int/Who-we-are/Member-countries>.
- Jura J., Skiba T., *Europol*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Cła i Logistyki, Warszawa 2005.
- Kaleta B., Rybacka-Kostrzewa K., *Polska w Interpolu*, [on-line:] <http://www.gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2010/numer-69-122010>.
- Kotler P., *Marketing*, tłum. M. Trojański, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005.
- Krzysztofek K., Szczepański M., *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2002, *Podręczniki i Skrypty Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach*, nr 1.
- Rada UE, *Interoperacyjność między systemami informacyjnymi UE. Wstępne porozumienie prezydencji Rady z Parlamentem Europejskim*, [on-line:] <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/02/05/interoperability-between-eu-information-systems-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement>.
- Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 roku w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji*, Dz. U. UE L 381/4, 28/12/2006.
- Safjański T., *Europejskie Biuro Policji Europol. Geneza, główne aspekty działania, perspektywy rozwoju*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Statut Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej – Interpol, przyjętego w Wiedniu dnia 13 czerwca 1956 roku*, Dz. U. 2015, poz. 1758.
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Europejskim Biurem Policji o współpracy w zwalczaniu przestępczości, sporządzona w Warszawie dnia 3 października 2001 r.*, Dz. U. 2002, nr 144, poz. 1210.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 roku o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej, państw trzecich, agencjami Unii Europejskiej oraz organizacjami międzynarodowymi*, Dz. U. 2011, nr 230, poz. 1371.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz. U. 1990, nr 30, poz. 179.
- Wawrzyk P., *Współpraca policyjna a System Informacyjny Schengen II*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, *Studia Europejskie – Prawo*.
- Współczesne wymiary polskiej polityki bezpieczeństwa*, red. M. Górka, Difin, Warszawa 2015.
- Zarządzenie nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji*, Dz. Urz. KGP 2016, poz. 13.

Andrzej Drzewiecki 

Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

Edukacja obronna w systemie bezpieczeństwa państwa

ABSTRACT: As part of the topic formulated in this way, we want to consider what defense education is and how it sits in the state security system. The proposed approach induces a serious reflection on the “security system”, whether it exists at all, because one can get the impression that we are deprived of the ability to think and act systemically. It is only the answer to this doubt that will allow us to address the issue of defense education, which, in my deepest conviction, was overly militarized and therefore ceased to fulfill one of its basic roles – preventive safety, especially at this lowest organizational level. It must be restored to its original meaning that defense knowledge and skills are a requirement every day, and successively verified will become useful in conditions of danger and war. Because only they are able to verify whether and to what extent we have given defense education its due rank.

KEYWORDS: security, defense education, system, education, politics

Wstęp

W 2018 roku zespół pracowników naukowo-dydaktycznych Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej rozpoczął badania w ramach projektu: „Szkolenie obronne i wychowanie morskie – organizacja, koordynacja

i kontrola efektywności. Analiza problemu w kontekście jego wpływu na kształtowanie świadomości obronnej i morskiej społeczeństwa”¹. Łatwo zauważyć, że mamy tu do czynienia z odniesieniami do dwóch kwestii: szkolenia obronnego i wychowania morskiego oraz świadomości obronnej i morskiej. Ktoś mógłby zapytać: dlaczego takie rozróżnienie i czemu ma ono służyć? Bezpieczeństwo państwa, co wydaje się oczywiste, jest niepodzielne. Jednak doświadczenie minionego stulecia podpowiada, że sugerowana przez nas oczywistość wcale nie była tak jednoznaczna. To jeden z powodów, dla których uznaliśmy, że sprawy morskie Rzeczypospolitej zasługują jeśli nie na odrębne, to przynajmniej na równorzędne potraktowanie w katalogu zagadnień edukacyjno-obronnych.

O tym, że tak nie jest, przekonuje *Strategiczna Koncepcja Bezpieczeństwa Morskiego RP*, przez którą przewija się taka oto myśl, że wszelkie zaniedbania w obszarze spraw morskich, włącznie z bezpieczeństwem, są pochodną braku świadomości morskiej społeczeństwa². W tej sytuacji naturalnym było to, że wpisaliśmy do projektu ocenę tego, co w latach 20. minionego stulecia postulował Mieczysław Burhardt, a mianowicie „zmorszczenie” Polaków³. W żaden sposób nie czynimy z bezpieczeństwa morskiego odrębnej „dyscypliny naukowej”, chcemy natomiast popatrzeć na nie z perspektywy poczynić obronnych państwa, by w konsekwencji potwierdzić lub zaprzeczyć coraz głośniejszej w ostatnich latach tezie o wręcz katastrofalnym stanie polskiej marynarki wojennej.

To oczywiste, że stan floty przekłada się bezpośrednio na postulowane przez Burhardta „zmorszczenie”. I to nie jest kwestia wyłącznie okrętów, chociaż są one ważne. Nas interesuje systemowe ujęcie bezpieczeństwa państwa, w którym segment morski jest traktowany z należytą powagą. Potrzebę takiego podejścia równie mocno artykułują siły powietrzne i wojska lądowe, bo tylko kompleksowe rozwiązywanie spraw obronnych stanowi rękojmię bezpieczeństwa państwa. Okręty, jak podkreśla środowisko marynarki, można kupić, natomiast oficera, podoficera i marynarza trzeba wyszkolić i wychować. Wieloletni dowódca MW, admirał floty Ryszard Łukasik poszedł o krok dalej i podkreślał wręcz konieczność „formowania” marynarza – absolwenta AMW⁴. Można by się zastanowić, czy nie zaadaptować tego podejścia na potrzeby

¹ Oprócz autora zespół badawczy tworzą: dr hab. Piotr Semków (historyk – kierownik zespołu), dr hab. Bogusław Gogol (politolog), dr hab. Grzegorz Majkowski (językoznawca), dr Monika Chojnacka (historyk) i dr Mariusz Kardas (historyk).

² Por. *Strategiczna Koncepcja Bezpieczeństwa Morskiego RP*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego RP, [on-line:] https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/SKBM_RP.pdf – 15 III 2021.

³ M. Burhardt, *Na manowcach polskiej ideologii*, Teneryfa 1929, s. 29 (mps. w posiadaniu autora).

⁴ Autoryzowany wywiad z adm. floty R. Łukasikiem (mps. w posiadaniu autora), s. 4.

wychowania obronnego ponad pięćdziesięciotysięcznej populacji młodzieży uczącej się w szkołach i klasach mundurowych. To poważny kapitał społeczny, pod warunkiem że zadbamy o to, aby owo wychowanie służyło dobru wspólnemu, a nie politycznemu zapotrzebowaniu rządzących. To zastrzeżenie szczególnie mocno wybrzmiało w związku z tworzeniem nowej formacji militarnej – Wojsk Obrony Terytorialnej, które będąc jeszcze dalekie od docelowego kształtu, już zdążyły zapracować na polityczną etykietę „najdroższych obrońców RP”⁵.

Zanim jednak postawimy kilka pytań dotyczących badanych kwestii i podejmiemy próbę odpowiedzi na nie, chcemy bardzo wyraźnie wyartykułować założenie metodologiczne przedmiotowego projektu. Jego zasadniczym celem jest analiza i ocena kondycji obronnej i morskiej Polaków, zwłaszcza w kontekście istniejących i potencjalnych zagrożeń. Przynależność Polski do najważniejszych sojuszy politycznych i wojskowych, w szczególności do NATO i UE, nie zdejmuje z państwa odpowiedzialności za kształtowanie świadomości obronnej i morskiej społeczeństwa, wręcz przeciwnie, nakłada na nie obowiązek wzbogacania ich treści, form i metod o wartości wspólnotowe. Czy tak jest, a jeżeli nie, to dlaczego – jest pytaniem wyznaczającym zasadniczą oś procesu badawczego.

Wobec tak zarysowanego celu problemem badawczym jest istota wychowania obronnego i morskiego. Czym ono w swej istocie jest, jakimi kategoriami pojęciowymi się posługuje, kto i w jakim zakresie jest jego adresatem? Wreszcie, jakie wnioski wyciągamy z historii, chociażby z projektu międzywojennego pod nazwą „Naród pod bronią”? Racjonalne wydaje się wnikliwe potraktowanie kondycji intelektualnej społeczeństwa po to, aby trafnie dobierać środki i formy przekazu wiedzy, która w założeniu ma służyć kształtowaniu świadomości obronnej i morskiej. Jednym z naszych postulatów jest demilitaryzacja języka wychowania obronnego po to, by był on zrozumiały i przyswajalny dla przeciętnego odbiorcy.

Przedmiotem badań uczyniliśmy instytucje odpowiedzialne za wychowanie obronne i morskie. Wśród zasadniczych wskazujemy na odpowiednie agendy Ministerstwa Obrony Narodowej, Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W tej grupie podmiotów sytuujemy również akademie wojskowe, uniwersytety prowadzące kierunki studiów powiązanych z wojskowością, profilowane szkoły mundurowe oraz stowarzyszenia działające na rzecz promocji obronności.

⁵ M. Świerczyński, *Najdrożsi obrońcy RP*, „Polityka” 2018, nr 46, s. 36–37.

Kilka uwag o istocie wychowania obronnego

W 1790 roku w *Przestrobach dla Polski* Stanisław Staszic pisał:

Obroną zewnętrzną powinna być powszechna moc narodu. Ta nikomu być udzieloną nie może. Więc, z bezpieczeństwem praw człowieka tylko sami obywatele być swojego kraju obrońcami powinni: obrona kraju jest to ubezpieczenie praw ludzi, wolności i własności obywatelskich; więc obrona kraju nie powinna mieć nawet podobieństwa możliwości szkolenia tym prawom⁶.

W kontekście przywołanych tu słów pytamy o sens wychowania obronnego. Czyńmy to z pełną świadomością i wiedzą, że zadanie nie należy do łatwych, gdyż jak przekonuje Zygmunt Bauman, „naszą wyobraźnię przestała ożywiać wizja przyszłości, którą możemy zbudować, dokonując społecznego i politycznego postępu. Karmi ją teraz wizja przeszłości, do której można wrócić, osadzając kulturę z powrotem na fundamentach, z których się jakoby osunęła”⁷.

Należy podkreślić, że wychowanie obronne nie może być zwykłym przeniesieniem drylu wojskowego do innych środowisk, a zwłaszcza uczniowskich i studenckich. Obronność kraju nie sprowadza się do parad i defilad. Jest częścią obywatelskiej refleksji: co i jak należy zrobić, aby mój kraj był bezpieczny, szanowany i poważany w środowisku międzynarodowym.

Współczesna obronność staje się coraz bardziej wymagająca, co wynika z natury różnorodnych zagrożeń towarzyszących nam w życiu codziennym, z militarnymi włącznie. O tym, czy i jak będziemy sobie z nimi radzili, w dużej mierze zadecyduje wiedza o nich oraz indywidualne i zorganizowane działanie w stanach i sytuacjach koniecznych. Mamy wiele doświadczeń na tym polu, z wielokrotnie przywoływanym w różnych opracowaniach międzywojennym programem rządowym „Naród pod bronią”, którego myśl przewodnia zawierała się w zawołaniu: „każdy żołnierz obywatelem – każdy obywatel żołnierzem”⁸. Fundamentem owej koncepcji była ustawa o powszechnej służbie wojskowej z 1938 roku. Była ona na swój sposób restrykcyjna, wprowadzała bowiem

poza poborem do armii koszarowej i poza rezerwami, złożonymi z wyszkolonych podczas służby wojskowej szeregow – służbę pomocniczą i zastępczą, oraz pociągała do służby po-

⁶ S. Staszic, *Przestrogi dla Polski*, Zakład Narodowy im Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 2008, s. 24–25.

⁷ J. Tokarski, *Byle dalej stąd*, „Tygodnik Powszechny” 2018, nr 31, s. 64–67.

⁸ P. Wywiół, *Naród pod bronią, czyli dzieje obrony terytorialnej*, [on-line:] <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/22805?t=Narod-pod-bronia-czyli-dzieje-obrony-terytorialnej-#> – 15 VIII 2018.

mocniczej kobiety. W ten sposób tylko ludzie absolutnie niezdolni do służby oraz przestępcy, niegodni tej służby – znaleźli się poza ramami ustawowego obowiązku obywatelskiego, służącego w większym lub mniejszym zakresie idei obronności państwa⁹.

Ktoś mógłby zapytać: a czy zdała ona egzamin we wrześniu 1939 roku? Odpowiedź może być tylko jedna: tak, zdała, bo przyczyniła się walczyć do tego, że Polacy zachowali zdolność do samoorganizacji i oporu.

Zachowując to w pamięci, w żaden sposób nie zamierzamy kopiować przedwojennych rozwiązań ani też zachęcać do ich bezkrytycznego naśladowstwa. To, co jest szczególnie godne uwagi, to powszechność obywatelskiego obowiązku obronnego i w tym kierunku będziemy formułowali nasze końcowe wnioski. A dlaczego? Bo mamy do czynienia z powszechnością „konsumowania” bezpieczeństwa. Logika jest tu oczywista. Jeśli obywatel chce żyć w bezpiecznym państwie, to powinien dołożyć własną cegiełkę do jego architektury obronnej. Trafnie to zagadnienie ujął przedwojenny publicysta morski Julian Ginsbert, pisząc:

Nie chodzi o wyhodowanie nowego zastępu męczenników narodowych, którzy z szablami i karabinami porwą się na dalekonośne działa okrętowe. I zginą bez pożytku, bowiem wolności morskiej i dostępu „na morze” bronić z wybrzeża się nie da. Można, co najwyżej odbierać razy bez możliwości ich oddania. Męczenników narodowych mamy w naszej historii dość. Czas teraz byśmy wychowali pokolenie zwycięzców. Takich, co miast wytoczyć ostatnią kroplę krwi – pójdą i obronią zwycięsko morskie państwo Rzeczypospolitej¹⁰.

Ci „zwycięzcy” muszą jednak pamiętać, że wszyscy żyjemy w niesłychanie skomplikowanym otoczeniu, zapewne najbardziej złożonym i najszybciej się zmieniającym w dziejach naszej planety. Żeby sobie z tym poradzić, musimy chodzić na skróty. Trudno od nas oczekiwać szczegółowego analizowania i roztrząsania wszystkich cech każdego człowieka, każdego zdarzenia czy każdej sytuacji – nawet tych, które napotykamy tylko jednego dnia. Nie mamy na to ani czasu, ani energii, ani ku temu sposobności. Zamiast tego musimy bardzo często posługiwać się różnymi stereotypami czy regułami tylko z grubsza prawdziwymi, aby klasyfikować napotkane obiekty na podstawie ich nielicznych kluczowych cech i potem bez dalszych deliberacji reagować na te „spustowe” cechy, które w danej sytuacji akurat występują¹¹. Jeśli do tego dodamy, że zdecydowana większość to naśladowcy, a tylko nieliczna grupa to inicjatorzy, tym łatwiej będzie nam zrozumieć, dlaczego tak ważne jest kształtowanie współ-

⁹ *Naród pod bronią*, „Krotoszyński Orędownik Powiatowy” 1938, nr 20, s. 1.

¹⁰ J. Ginsbert, *Prawda morska*, Liga Morska i Kolonialna, Warszawa 1934, s. 42.

¹¹ R. Cialdini, *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, przeł. B. Wojciszke, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Sopot 2016, s. 20.

odpowiedzialności za lokalny i ponadlokalny stan bezpieczeństwa, za umiejętność współdziałania w sytuacjach nadzwyczajnych. Innymi słowy, za tworzenie podstaw racjonalnego działania zbiorowości w sytuacji zagrożenia.

Rzut oka na współczesne Siły Zbrojne RP

Wychowanie obronne potrzebuje silnego zakotwiczenia społecznego, potrzebuje również wzorca, którym powinny być nowoczesne, dyspozycyjne i dobrze wkomponowane w ustrojowo-demokratyczny porządek państwa siły zbrojne. I tu musimy zapytać, czy tak jest, czy ten wzór nie ma znów jakiejs „skazy”, o czym przed laty pisał i przed czym przestrzegał Tadeusz Pióro¹². Tą skazą było polityczne i ideologiczne uwikłanie. Pytamy o stan armii, gdyż w naszym przekonaniu powinna ona stanowić główny kościół całego systemu edukacji obronnej. Powinna – to jeszcze nie oznacza, że tak jest, o czym świadczą skrajne opinie dotyczące funkcjonowania sił zbrojnych.

Byłoby jednak niedopuszczalnym uproszczeniem postrzeganie naszej współczesnej armii wyłącznie w szarych, a jeszcze gorzej w czarnych barwach. Wojsko było i jest lustrzanym odbiciem społeczeństwa, a to powoduje, że wszelkie niespójności życia społeczno-politycznego będą się przenosiły na jego grunt. Mając to na uwadze, z równą wnikliwością analizujemy działania i decyzje podejmowane przez obecne kierownictwo resortu ON i dostrzegamy w nich wiele inicjatyw wspierających wychowanie obronne. Za takie uważamy objęcie patronatem wybranych szkół i klas o profilu mundurowym, powołanie wojskowego liceum informatycznego czy też zwiększenie limitu przyjęć na studia w Wojskowej Akademii Technicznej na kierunki związane z cyberbezpieczeństwem. Dobrym pomysłem był uruchomiony w 2017 roku program pilotażowy w ramach Legii Akademickiej, którego kolejna edycja jest realizowana. Będziemy uważnie przyglądali się temu programowi pod kątem jego praktycznej zgodności z interesująco brzmiącymi założeniami.

Mamy uzasadnione powody, aby bać się wojny. Trauma września 1939 roku jest wciąż obecna w narracji, nawet tego pokolenia, które, przynajmniej teoretycznie, powinno być od niej całkowicie wolne. Nie jest, bo zadbali o to specjaliści od „polityki historycznej”, którzy uczynili ją instrumentem mobilizowania opinii na rzecz zwiększania wydatków zbrojeniowych oraz pobudzania antyrosyjskich i antyniemieckich fobii. Poważnym błędem jest zwracanie się ku wojnom minionej epoki i w oparciu o nie budowanie społecznego potencjału obronnego.

¹² Por. T. Pióro, *Armia ze skazą. W Wojsku Polskim 1945–1968 (Wspomnienia i refleksje)*, Czytelnik, Warszawa 1994.

Wyraźnie podkreślamy, że w naszych badaniach zagrożenia *stricte* militarne są ważne, ale podchodzimy do obronności szerzej, analizujemy to, jak radzimy sobie z wyzwaniami codzienności naszpikowanej zdarzeniami, które nie muszą, ale mogą stanowić potencjalne zagrożenia. Przypomnę, że kilkadziesiąt lat temu prognozowano, iż jest mało prawdopodobne, że świat zginie od bomby atomowej, ale jest wielce możliwe, że ludzkość nie będzie w stanie poradzić sobie z wyzwaniami ekologicznymi. I proszę, na naszych oczach realizuje się ten scenariusz, i to w formie zdecydowanie gwałtowniejszej od najbardziej pesymistycznych prognoz. Trzeba wyraźnie powiedzieć, że w polskiej narracji obronnej dominują zagrożenia militarne, które są pochodną naszych relacji z Rosją. Różnica potencjałów i historyczne zaszłości powodują, że nie potrafimy uwolnić się z gorsetu antyrosyjskości¹³. Kilkadziesiąt lat temu wybitny publicysta Edmund Osmańczyk sformułował ważne pytanie: czy pomiędzy dwoma „potężnymi pracami narodami”, Niemcami na Zachodzie i Rosjanami na Wschodzie, jest miejsce dla trzeciego wielkiego narodu – Polaków? I odpowiedział, że tak, o ile będzie nas cechowała pracowitość i odpowiedzialność¹⁴. I jeszcze jedna ważna konstatacja tego mądrego człowieka: „[...] siła sławy wojennej niknie z każdym rokiem pokoju. Siła pracy narodu trwa poprzez wszystkie ustroje, zawieruchy, wojny. Sława pierzcha. Praca pozostaje”¹⁵. W świetle powyższego w program wychowania obornego należałoby wpisać naukę odpowiedzialności, zarówno tej dziejowej, jak i tej osadzonej w czasie rzeczywistym.

Chcemy to bardzo mocno podkreślić, że przynależność Polski do najważniejszych sojuszy politycznych i wojskowych, w szczególności do NATO i UE, nie zdjęła z państwa odpowiedzialności za kształtowanie świadomości obronnej i morskiej społeczeństwa. Nie zdejmuje jej również „strategiczny” sojusz polityczno-wojskowy ze Stanami Zjednoczonymi¹⁶.

Gdy już tak daleko zaszły sprawy tarczy antyrakietowej i obecności żołnierzy amerykańskich w Polsce, to należałoby powiedzieć społeczeństwu, że przeciwnik, którego z taką konsekwencją wskazujemy, uwzględni to w swoich priorytetach strategicznych. A wtedy przekonanie o skuteczności instalowanych w Polsce systemów „obronnych” już nie jest takie oczywiste. Przypomnieć by tu należało słowa Lecha Wałęsy wypowiedziane w dniu, kiedy ostatni sowiecki żołnierz opuszczał nasz kraj. Wyrażały one przekonanie, że nigdy

¹³ Zob. B. Łagowski, *Polska chora na Rosję*, Fundacja Oratio Recta, Warszawa 2016.

¹⁴ E. Osmańczyk, *Sprawy Polaków*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1982, s. 77.

¹⁵ *Ibidem*, s. 97.

¹⁶ M. Świerczyński, *Co zostało z amerykańskiego Fort Trum w Polsce?*, [on-line:] <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1796620,1,co-zostaloz-amerykanskiego-fort-trump-w-polsce.read> – 15 VIII 2019.

więcej obcy żołnierz nie stanie na uświęconej polskiej ziemi, i co? Jednak stanął. To przyczynek do szerszej dyskusji nad współczesnym rozumieniem zagadnienia suwerenności.

Zakończenie

Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na nieograniczoną eksplorację przedmiotowej problematyki. Wobec powyższego poczuwamy się w obowiązku zakończyć tych kilka refleksji przybliżeniem dezyderatów, które stanowią oś naszych rozważań.

- Stoimy na stanowisku, że w ostatnich latach wychowanie obronne zostało w dużej mierze zastąpione, a nawet wyparte przez wychowanie (edukację) dla bezpieczeństwa. Problem polega na tym, że skupia się ono na zagrożeniach, głównie terrorystycznych, które rolę sił zbrojnych zredukowały do zadań policyjnych, a przecież współczesne wojny, chociażby na Ukrainie, w Iraku, Afganistanie i wielu krajach Afryki, określane mianem konfliktów społeczeństw, stawiają siły zbrojne wobec zupełnie nowych wyzwań. Nie omijają one również społeczeństw, i to niekoniecznie tych dotkniętych bezpośrednio konfliktem.
- Od 2007 roku, gdy przeszliśmy na zawodową służbę wojskową, dramatycznie zaniedbano szkolenie rezerw osobowych. W tej sytuacji uważamy, że szkolenie i wychowanie obronne może wypełnić tę lukę pod warunkiem, że organizacyjnie, programowo i merytorycznie zostanie wkomponowane w strukturę powszechnej edukacji. Ważne jest również to, aby zajmowali się nim odpowiednio przygotowani nauczyciele – instruktorzy, dysponujący wiedzą i doświadczeniem praktycznym. Wojsko mające w założeniu być beneficjentem tej formy edukacji powinno szerzej współuczestniczyć w tworzeniu użytecznych programów oraz służyć bazą do szkoleń praktycznych.
- Oceniamy, że obecna świadomość obronna i morska społeczeństwa jest zdecydowanie poniżej poziomu zadowalającego. Stało się tak z wielu powodów, a jednym z zasadniczych jest wspomniana już „edukacja dla bezpieczeństwa”, która wygenerowała pogląd, że mogą się nim zajmować wyłącznie wyspecjalizowane instytucje. W tym stanie rzeczy zdjęto z ogółu społeczeństwa poczucie i przekonanie, że każdy z nas powinien, oczywiście w różnym stopniu i zakresie, partycypować w budowaniu kondycji obronnej państwa. Ten paradygmat wymaga zmiany myślenia – z instytucjonalnego na społeczne, a nie będzie to zadanie łatwe.

Wychowanie obronne i świadomość morska to naszym zdaniem działania edukacyjno-wychowawcze wzajemnie się uzupełniające i wpisujące w społeczny i polityczno-wojskowy kontekst bezpieczeństwa państwa. Z chwilą gdy przeszliśmy na zawodową

służbę wojskową, na dalszy plan zeszły sprawy przygotowania obronnego społeczeństwa. To prawda, że w różnych dokumentach normatywnych wiele uwagi poświęcono tzw. sektorowi pozamilitarnemu, ale praktyka zdaje się mówić, że jest to segment spraw obronnych poważnie zaniedbanych. Historia i pragmatyzm podpowiadają, że każdy konflikt współczesny, niekoniecznie militarny, absorbuje potencjał społeczny w najwyższym stopniu. Świadomość, że tak jest, nakłada na państwo i jego organy obowiązek pracy na rzecz maksymalnego ograniczania społecznych strat fizycznych i psychicznych. To, że takie występują, potwierdza chociażby udział polskiego kontyngentu wojskowego w konflikcie irackim i afgańskim. Wychowanie patriotyczne, któremu w edukacji poświęca się dużo uwagi, jest niewątpliwie potrzebne, ale nie zastąpi ono specjalistycznej wiedzy i pewnych „nawyków” obronnych, które najzwyczajniej należy wytworzyć.

Bibliografia

- Autoryzowany wywiad z adm. floty R. Łukasikiem (mps. w posiadaniu autora).
 Burhardt M., *Na manowcach polskiej ideologii*, Teneryfa 1929 (mps. w posiadaniu autora).
 Cialdini R., *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, przeł. B. Wojciszke, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Sopot 2016.
 Ćwieluch J., *Generałowie*, Wielka Litera, Warszawa 2017.
 Ginsbert J., *Prawda morską*, Liga Morska i Kolonialna, Warszawa 1934.
 Jastrun T., *Duma narodowa*, „Przegląd” 2018, nr 46.
 Łagowski B., *Polska chora na Rosję*, Fundacja Oratio Recta, Warszawa 2016.
Naród pod bronią, „Krotoszyński Orędownik Powiatowy” 1938, nr 20.
 Osmańczyk E., *Sprawy Polaków*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1982.
 Pióro T., *Armia ze skazą. W Wojsku Polskim 1945–1968 (Wspomnienia i refleksje)*, Czytelnik, Warszawa 1994.
Reindustrializacja. Polska w Europie. Europa w Polsce. Materiały pokonferencyjne, red. M. Kozłowski, Z. Al. Wieczorek, Progres Wydawnictwo-Druk-Reklama, Warszawa–Sosnowiec 2018.
 Staszic S., *Przestrogi dla Polski*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 2008.
Strategiczna Koncepcja Bezpieczeństwa Morskiego RP, Warszawa–Gdynia 2017.
 Świerczyński M., *Co zostało z amerykańskiego Fort Trump w Polsce?*, [on-line:] <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1796620,1,co-zostalo-z-amerykanskiego-fort-trump-w-polsce.read>.
 Świerczyński M., *Najdrożsi obrońcy RP*, „Polityka” 2018, nr 46.
 Tokarski J., *Byle dalej stąd*, „Tygodnik Powszechny” 2018, nr 31.
Unią suwerenni, z historykiem prof. Timothy Snyderem rozmawiał M. Nowicki, „Newsweek Polska” 2018, nr 46.
 Wywiat P., *Naród pod bronią, czyli dzieje obrony terytorialnej*, [on-line:] <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/22805?t=Narod-pod-bronia-czyli-dzieje-obrony-terytorialnej-#>.

Dominik Jurczak 

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Komunikacja taktyczna jako skuteczne narzędzie do zapewniania bezpieczeństwa członków zbiorowości

ABSTRACT: The experience derived from securing public events shows that usage of the Tactical Communication presents a possibility of aggression de-escalation, averts grouping in large quantities, as well as prevents unforeseen behaviours including panic. Such a model also allows to decrease a level of hostility from groups presenting negative attitude towards law enforcement services and assists with effective gathering of information regarding their intentions by increasing attention to a feedback.

KEYWORDS: statement, panic, aggression, de-escalation

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat zaobserwować można intensyfikację działań ukierunkowanych na usprawnienie procedur związanych z rozwiązywaniem sytuacji kryzysowych. Efektem korelacji zadań i kompetencji poszczególnych służb, organów oraz instytucji jest stopniowe krystalizowanie się spójnego systemu ukierunkowanego na spełnienie jednej z podstawowych ludzkich potrzeb, tj. gwarantowanie bezpieczeństwa. W przypadku Policji zapewnienie bezpieczeństwa publicznego jest jednym z głównych zadań konstytuujących istnienie tej formacji. W odbiorze społecznym to działania Policji, rozumiane jako fizyczne „włączenie się policjanta lub policjantów w tok zdarzenia mogącego naruszać normy prawne i podjęcie działań zmierzających

do ustalenia charakteru, rodzaju i okoliczności powstałego zdarzenia oraz przedsięwzięć ukierunkowanych na przywrócenie naruszonego porządku prawnego”¹, są komentowane i oceniane pod kątem zasadności, a przede wszystkim – skuteczności. W świadomości przeciętnego obserwatora, kreowanej w dużej mierze przez przekaz medialny, niejako na dalszy plan schodzą, równie ważne jak sama faza reagowania na zdarzenie, planowanie i przygotowanie. W kontekście „działań”, jak w żargonie policyjnym określa się zdarzenia konfrontacyjne, gdzie po jednej stronie znajduje się skupisko ludzi łamiących prawo lub potencjalnie mogących naruszać porządek publiczny, a po drugiej funkcjonariusze, których zadaniem jest niedopuszczenie do eskalacji konfliktu, okazuje się, że nawet najlepiej opracowane algorytmy, profesjonalnie przygotowani funkcjonariusze, nowoczesne rozwiązania techniczne mogą okazać się nieskuteczne w zderzeniu ze zmienną, jaką jest zachowanie zbiorowości. Zachowania te często wymykają się poza zakładane scenariusze, co powoduje utarcie się opinii o „nieprzewidywalności tłumu”.

Historyczne modele komunikacji ze zbiorowościami

Zanim przejdziemy do przedstawienia komunikacji taktycznej jako próby nowego spojrzenia na stosowanie strategii informacyjnych w porozumiewaniu się ze zbiorowościami, warto wspomnieć o wcześniejszych modelach komunikacji na linii organy porządkowe (władza) – zbiorowość. W przeszłości, jeżeli analiza operacyjna wskazywała możliwość i opłacalność uniknięcia użycia siły, organy władzy podejmowały próby stosowania komunikatów, odezw i władczych poleceń. Działania tego typu najczęściej nie przynosiły zakładanego efektu lub przeciwnie – powodowały eskalację agresywnych zachowań.

Przykładem nieskuteczności jednokierunkowych komunikatów może być odezwa namiestnika carskiego księcia Michaiła Gorczakowa, jaką skierował do ludności Warszawy w czasie zamieszek w 1861 roku:

Wezwanie władzy do ulicznych zbiegowisk ludu o rozejście się nie zostały usłuchane i w dniu wczorajszym kompania piechoty postępująca ku Krakowskiemu – Przedmieściu, gdzie rzucano na nią kamieniami, dała ognia. Celem wykrycia winnych tego nieszczęśliwego starcia zarządziłem śledztwo. Nie będę tolerował gwałtów z żadnej bądź strony. Spokojni obywatele winni w ogóle tłumnych zbiegowisk obecnie częstokroć przez knowania niebezpiecznych podżegaczy wywołanych unikać i na wezwanie Władz wykonawczych rozchodzić się dla zapobieżenia nieszczęśliwym wypadkom. Mieszkańcy miasta Warszawy!

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, Dz. U. 1990, nr 30, poz. 179, z późn. zm.

Nie poddawajcie się zwodniczym zabiegom nieprzyjaciół porządku starających się zaburzyć spokojność publiczną; usłuchajcie głosu człowieka, prawość którego w ciągu trzydziestoletniego pobytu jego między wami mogliście ocenić².

Opis zdarzenia wyraźnie wskazuje, jak mało efektywne jest władcze oddziaływanie na zachowanie zgromadzonych, nawet przy użyciu racjonalnych argumentów, w sytuacji gdy komunikat pochodzi od podmiotu, do którego zebrani nastawieni są negatywnie.

W czasach PRL władze usurpowały sobie kontrolę nad większością obszarów życia obywateli. Nie inaczej było w obszarze zbiorowości funkcjonujących w przestrzeni publicznej. Uchwalona w marcu 1962 roku ustawa o zgromadzeniach³, jak i obowiązująca wówczas Konstytucja deklarowały wolność gromadzenia się, jednakże praktyka wskazuje na świadome i planowe ograniczanie tego prawa obywatelskiego⁴. W trakcie nieoficjalnych zgromadzeń najczęściej uznawanych przez władzę za nielegalne, komunikacja ze zbiorowością sprowadzała się najczęściej do wezwania uczestników zgromadzenia do rozejścia się oraz grożenia konsekwencjami karnymi. Niejednokrotnie przybierało to formę swoistej farsy:

W tym czasie w rejonie kościoła w Bieńczycach ponownie zaczęli gromadzić się ludzie. Pododdziały katowickie weszły do akcji. Z megafonów rozległ się głos dowodzącego działaniami kpt. Korzeniowskiego: Dzień dobry państwu! Wita państwa ZOMO Katowice. W związku z tym, że wasze zgromadzenie jest nielegalne, macie piętnaście minut na rozejście się! [...] Po upływie piętnastu minut najpierw w megafonie coś chrząknęło, a później rozległ się głos: – Ponieważ mam obowiązek wezwać was trzykrotnie do rozejścia się wzywam was po raz pierwszy, drugi i trzeci! – na chwilę zawiesił głos i krzyknął: – Z pojazdów! To ostatnie polecenie było skierowane oczywiście do ZOMO, a nie do tłumu, ale specjalnie dla lepszego efektu zostało podane przez głośniki. Z samochodów wysypali się chłopcy i stanęli kompaniami gotowi do działania. Korzeniowski przez radiostację dał rozkaz wejść na plac. Z marszu przeszli do biegu i zaczęło się pałowanie⁵.

Oczywistym jest, że wezwanie do rozejścia się uczestników nielegalnego zgromadzenia było jedynie wypełnieniem elementów procedury. Wpisuje się to w model pojmowania sprawowania władzy jako egzekwowania poleceń bez uwzględniania podmiotowości ich adresatów.

Po transformacji ustrojowej w 1989 roku dla Milicji, a następnie Policji brak wypracowanych rozwiązań w dziedzinie komunikacji stał się poważnym wyzwaniem.

² [Wezwania władzy...], ulotka, [on-line:] <https://polona.pl/item/ulotka-inc-wezwania-wladzy-do-ulicznych-zbiegowisk-ludu-o-rozejscie-sie-nie,NjkzOTIzMDM/0/#item> – 20 XI 2019.

³ Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach, Dz. U. 1962, nr 20, poz. 89, z późn. zm.

⁴ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232, z późn. zm.

⁵ D. Gizak, *By(i)łem w ZOMO*, Cinderella Books, Warszawa 1999, s. 312–313, *Bez Retuszu*.

Problem był o tyle ważki, że od 1989 roku zniesiony został ścisły monopol państwowy w obszarze medialnym, co spowodowało brak możliwości reglamentacji informacji. Skupiono się zatem na realizacji funkcji informacyjnej i obsługi medialnej. Swoiste „otwarcie na społeczeństwo” i transparentność działań, wyrażające się m.in. przez działalność rzeczników prasowych, przyniosły zamierzony efekt, co potwierdzają wysokie oceny zaufania społecznego dla Policji. Należy zauważyć, że zaniedbano nieco pracę nad kształtowaniem u „szeregowych” funkcjonariuszy umiejętności komunikacji interpersonalnej⁶. Ogrom zmian, jaki nastąpił na początku lat 90. w podejściu do roli i zadań organów porządkowych, obrazuje fakt, że do 1992 roku Policja dysponowała wyłącznie dwoma rodzajami rozwiązania sytuacji kryzysowej. Były to szturm z rozpoznaniem i szturm bez rozpoznania. Tą sytuację zmieniło powstanie pierwszej sekcji negocjacyjnej. W celu poprawienia umiejętności komunikacji interpersonalnej i przygotowania negocjacyjnego polscy policjanci brali udział w latach 90. w szkoleniach w Stanach Zjednoczonych Ameryki⁷. Negocjatorzy, a w zasadzie zespoły negocjacyjne były przygotowane początkowo do działań jedynie w zakresie sytuacji kryzysowych związanych z:

- 1) wzięciem i przetrzymywaniem zakładników;
- 2) zapowiedzią popełnienia samobójstwa;
- 3) groźbą użycia przez sprawcę broni lub niebezpiecznego narzędzia albo materiału w stosunku do osób i mienia⁸.

Negocjatorzy w związku z przewidywanymi dla nich do realizacji zadaniami są szkoleni i ukierunkowani do pełnienia funkcji w ramach komunikacji dwustronnej ze sprawcą, nie są jednak przygotowani do komunikacji z członkami zbiorowości.

⁶ T. Cichorz, A. Misiuk, I. Wiciak, *Komunikacja Społeczna w Policji*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2006, s. 100.

⁷ *Negocjacje policyjne jako sposób ratowania życia i zdrowia ludzkiego w sytuacjach kryzysowych*, [on-line:] https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwiG547hm9bmAhUSJlAKHfyRAC8QFjABegQIBxAC&url=http%3A%2F%2Frsawl.awl.edu.pl%2Fimages%2FRoczniki%2FRocznik_1%2F18_Radelczuk.pdf&usg=AOvVaw33hfkhd_WpyOf-qjY6sKVh – 27 XII 2019.

⁸ *Zarządzenie nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2002 r. w sprawie form i metod wykonywania negocjacji policyjnych*, [on-line:] <https://www.infor.pl/akt-prawny/U27.2002.005.0000025,zarzadzenie-nr-4-komendanta-glownego-policji-w-sprawie-form-i-metod-wykonywania-negocjacji-policyjnych.html> – 27 XII 2019.

Zmiany w komunikacji zainicjowane w związku z przygotowaniem do EURO 2012

Sporą zmianę w podejściu do komunikacji ze zbiorowościami wywołała organizacja Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej – UEFA Euro 2012. Między innymi rozwinęto stosowaną do tej pory głównie lokalnie metodę kontaktu z kibicami w oparciu o wyznaczonych i przeszkolonych funkcjonariuszy Policji – spottersów. Model ten ukierunkowany jest na komunikację z kibicami i opiera się na budowaniu oraz utrzymywaniu długotrwałej relacji pomiędzy spotterem a grupą. Celami tej relacji jest uzmysłowienie kibicom, że spotters:

- 1) zadba o ich bezpieczeństwo i właściwe traktowanie podczas meczów na własnym stadionie i spotkań wyjazdowych;
- 2) udzieli wsparcia przy podejmowaniu przez kibiców zgodnych z prawem przedsięwzięć wywodzących się z kultury kibicowania (np. opraw, fetowania sukcesów drużyny);
- 3) wesprze również organizowane przez kibiców przedsięwzięcia kulturalne, oświatowe i dobroczynne;
- 4) będzie pośredniczyć w kontaktach z klubem, organizatorem meczu, służbami porządkowymi, przewoźnikami i Policją;
- 5) będzie negocjował optymalne warunki przemieszczania się, wstępu i pobytu na stadionach, a także istotną szczególnie na wyjazdach kwestię puli biletów przeznaczanych dla kibiców-gości⁹.

Cele te określono w zatwierdzonym 26 maja 2009 roku przez pierwszego zastępcę komendanta głównego Policji nadinsp. Arkadiusza Pawełczyka materiale pomocniczym do projektu „Instytucja spottersa w Policji polskiej”. Opisany wyżej model wymaga zbudowania trwałej relacji na linii spotters – kibice. Brak tej relacji znacznie utrudnia działania w sytuacjach nieprzewidywalnych. W ramach przygotowań do Euro 2012 dokonano zakupu urządzeń nagłośniających URDM „LRAD”, które miały służyć do komunikacji z kibicami. W tym celu wspólnie z native speakerami przygotowano specjalne komunikaty. Późniejsze doświadczenia pokazały jednak, że uniwersalnym komunikatom brak jest elastyczności, co rzutuje na skuteczność w sytuacjach nieprzewidzianych wcześniej¹⁰.

⁹ *Instytucja spottersa w polskiej Policji*, [on-line:] <http://www.kpk.policja.gov.pl/kpk/aktualnosci/16,Instytucja-spottersa-w-polskiej-Policji.html> – 2 I 2020.

¹⁰ S. Cisowski, *Zespoły Antykonfliktowe Policji i koncepcja low profile policing oraz strategia 3D*, [on-line:] <http://szkolenia.policja.waw.pl/download/198/80355/ZespołyAntykonfliktowePolicjiikonceptajlowprofilepolicingorazstrategia3D.pdf> – 2 I 2020.

Warto przytoczyć w tym miejscu sytuację związaną z mniej podatnymi na komunikaty płynące ze strony Policji członkami zbiorowości. Spora grupa kibiców Legii Warszawa przybyła do Krakowa 6 grudnia 2015 roku pociągiem specjalnym na mecz z Wisłą Kraków. Podczas meczu, wygranego przez Legię, doszło do wypadku kolejowego, co uniemożliwiło powrót pociągu specjalnego bezpośrednio po meczu do Warszawy. Decyzją dowództwa zabezpieczenia kibice mieli pozostać w strefie buforowej stadionu, by uniemożliwić im ewentualną konfrontację z pseudokibicami drużyny miejscowej. W celu zapobieżenia ewentualnej agresji do kontaktu z kibicami Legii został skierowany negocjator policyjny. Negocjator ten *de facto* sprawował funkcję komunikatora. Po przybyciu na miejsce zdiagnozował, że ma do czynienia ze zbiorowością – tłumem rozentuzjasmowanym, wspólnie świętującym zwycięstwo własnej drużyny na meczu wyjazdowym. By nawiązać efektywny kontakt i zbudować płaszczyznę porozumienia, powitał kibiców Legii, przedstawiając się jako policjant z Krakowa, by zaraz później pogratulować im zwycięstwa i zachęcić do wyrażenia wspólnie zadowolenia z tego wynikającego. Dzięki elastycznemu podejściu komunikator, stosując technikę dopasowania, stał się w swoisty sposób bliższym dla kibiców Legii. Następnie przekazał zebranim rzeczowe informacje na temat opóźnienia ich pociągu i przewidywanym czasie odjazdu, zachęcając do pozostania na miejscu, by autobusy mogły sprawnie odwieźć ich bezpośrednio na dworzec kolejowy. Zastosowane działania niewątpliwie zapobiegły przerodzeniu się tłumu entuzjastycznego w tłum agresywny, co prawdopodobnie stałoby się przy braku przekazu jakiegokolwiek informacji lub wydaniu jedynie polecenia pozostania na miejscu przez dowodzącego działaniami policyjnymi¹¹.

Doskonałym przykładem wynikającej z braku rzetelnej informacji nieskuteczności modelowania zachowań zbiorowości jest sytuacja, która miała miejsce w centrum handlowym Galeria Krakowska 27 marca 2019 roku. Około godziny 19.00 na terenie obiektu doszło do sprzeczki pseudokibiców, podczas której użyto materiałów pirotechnicznych oraz rakietnicy, w wyniku czego w budynku słyszalne były wyraźnie odgłosy przypominające strzały z broni palnej. Wywołało to uzasadnione zaniepokojenie u klientów, zwłaszcza tych, którzy nie byli naoczными świadkami zajścia. Według relacji świadków obsługa galerii przy pomocy systemu nagłośniającego nadała początkowo komunikat o ewakuacji, który dodatkowo wzmógł niepokój obecnych, a następnie komunikat o tym, by kontynuować zakupy. W efekcie część osób wybiegła z obiektu, inni leżeli na ziemi, a w części placówek handlowych personel zabarykadował się wraz

¹¹ Relacja dzięki uprzejmości byłego funkcjonariusza Policji i negocjatora policyjnego podinsp. Marka Szczepańskiego, który był komunikatorem w opisaney sytuacji.

z klientami. O skutkach braku właściwej informacji świadczy relacja jednej z klientek galerii:

Wstyd Galeria Krakowska! Seria strzałów, a wy nie umiecie się zachować w sytuacji zagrożenia. 20 minut zajęło wam ułożenie dwóch zdań i to po tym jak zadzwoniłam z pytaniem czy nas poinformujecie czy jesteśmy bezpieczni ... z tych dwóch zdań jedno było zaproszeniem do kontynuowania zakupów. Nie jesteście przygotowani na kryzys. Nie wiecie, że zaproszenie w takiej sytuacji na zakupy jest bagatelizowaniem sytuacji i ignorowaniem bezpieczeństwa klientów i ich prawa do bycia poinformowania w sytuacji zagrożenia. Przygotujcie sobie książkę komunikatów. Było strasznie, leżeliśmy na ziemi, dzieciaki ryczały, inni uciekali, porzucając zakupy, telefony, torebki ... a wy nie sprawdziliście się w tej sytuacji. Nie jesteście przygotowani na ewentualny atak terrorystyczny. Nie wiecie jak zarządzać kryzysem, opanowywać strach. Wcale¹².

Cytowana relacja sugeruje przygotowanie książki komunikatów, co nie zawsze daje rękojmę skuteczności jej użycia. Któż, konstruując wcześniej komunikaty, mógł przewidzieć komunikat o treści: „Na terenie obiektu użyto materiałów pirotechnicznych...”? Dlatego też w opisaney sytuacji skuteczniejszymi okazać by się mogły: szybka diagnoza oraz bezzwłoczne przekazanie bezpośrednio przez pracowników galerii informacji oczekiwanej i spełniającej potrzeby obecnych osób, wynikające z dezorientacji wywołanej incydem.

Założenia komunikacji taktycznej – zastosowanie podczas Światowych Dni Młodzieży 2016¹³

Weryfikacja skuteczności dotychczas stosowanych technik komunikacyjnych wykazała potrzebę takiego kształtowania przekazu kierowanego do członków zbiorowości, by przez uświadomienie jednostkom ich podmiotowości i możliwości współkształtowania sytuacji modelować pożądane zachowania całej grupy. Komunikacja taktyczna jest w uproszczeniu wyrazem zmiany paradygmatu patrzenia na zbiorowość, nie jako na bezimienny, monostrukturalny tłum, lecz raczej jako grupę samodzielnych jednostek.

¹² M. Kozielski, *Strzały w Galerii Krakowskiej: „Było strasznie, leżeliśmy na ziemi, dzieciaki ryczały, inni uciekali”*, [on-line:] <https://www.se.pl/krakow/strzaly-w-galerii-krakowskiej-bylo-strasznie-lezelismy-na-ziemi-dzieciaki-ryczaly-inni-uciekali-aa-aau9-HDLc-8uni.html> – 31 XII 2019.

¹³ Autor artykułu wspólnie negocjatorem policyjnym podinsp. Markiem Szczepańskim rozpoczął w 2016 roku prace nad modelem skutecznego modelowania zachowania zbiorowości ludzkich w oparciu o techniki wpływu społecznego i doświadczenia z negocjacji policyjnych, wypracowując autorski model komunikacji taktycznej. Elementy tego modelu sprawdzano empirycznie m.in. podczas zabezpieczeń imprez masowych oraz zabezpieczeń uroczystości państwowych.

Oczywiście w dalszym ciągu celem jest kierowanie zachowaniami, jednakże tutaj nie wynika ono z władczych nakazów, lecz raczej z zaproszenia do współpracy i wykorzystania naturalnego dla każdego człowieka pragnienia bycia traktowanym w sposób indywidualny.

Komunikacja taktyczna opiera się na trzech zasadniczych elementach:

- **człowiek** (komunikator znajdujący się na miejscu, mogący prowadzić samodzielną obserwację, widoczny, jednoznacznie identyfikowalny, wyposażony w odpowiednie urządzenia techniczne, np. ręczny megafon);
- **elastyczność** (pozwalająca na dostosowywanie się do okoliczności w celu efektywnego wywarcia wpływu na zbiorowość i deeskalacji potencjalnej agresji, a także umożliwiającą przekazanie istotnych informacji uzyskanych od osób przebywających w zbiorowości do dowodzących działaniami policyjnymi);
- **informacja** (oczekiwana przez członków zbiorowości, przekazana możliwie szybko, adekwatna do sytuacji, wyartykułowana przez komunikatora w sposób pozwalający na jej zaakceptowanie i umożliwiająca osiągnięcie założonego celu, wygenerowana na bieżąco, nie zaś przygotowana wcześniej i określona w katalogu komunikatów).

Okazją do testowego wprowadzenia nowych rozwiązań było jedno z największych wyzwań, z jakimi spotkała się Policja w ostatnich latach, tj. Światowymi Dniami Młodzieży, które odbyły się w Krakowie 25-31 lipca 2016 roku. Biorąc pod uwagę liczebność i specyfikę zbiorowości w odniesieniu do spodziewanych zagrożeń, koniecznym stało się przemodelowanie dotychczasowych rozwiązań, aby zwiększyć efektywność na poziomie operacyjnym i taktycznym. W ramach przygotowań do ŚDM w Szkole Policji w Katowicach przeprowadzono warsztaty metodyczno-szkoleniowe z zakresu zasad i form wydawania komunikatów przy rozpraszaniu tłumu agresywnego. Efektem tych warsztatów było m.in. opracowanie materiałów dydaktycznych dotyczących zasad wydawania komunikatów przy rozpraszaniu tłumu agresywnego, w którym zwrócono uwagę na elastyczność w konstruowaniu komunikatów i ich przekazywania¹⁴. Po zakończeniu liturgii inauguracyjnej 26 lipca 2016 roku znaczna część jej uczestników kierowała się na Dworzec Główny PKP w Krakowie. W godzinach wieczornych, w wyniku opóźnienia jednego z pociągów, doszło do gwałtownego zwiększenia się liczby osób oczekujących w rejonie dworca i prowadzących do niego głównych ciągów komunikacyjnych. Opady rzęsimego deszczu spowodowały, że zebrani chcieli dostać się do budynków, tuneli i miejsc zadaszonych. Służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo,

¹⁴ *Warsztaty z zakresu zasad i form wydawania komunikatów przy rozpraszaniu tłumu agresywnego*, [on-line:] <http://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/8711,Warsztaty-z-zakresu-zasad-i-form-wydawania-komunikatow-przy-rozpraszaniu-tlumu-a.html> – 20 XII 2019.

z uwagi na ryzyko upadku na tory lub potrącenia przez wjeżdżające pociągi, podjęły decyzję o zamknięciu dojścia do dworca od strony placu Jana Nowaka Jeziorańskiego. W pewnym momencie ludzie do tej pory spokojnie oczekujący zaczęli biec wzdłuż drogi ewakuacyjnej. Przez urządzenia nagłaśniające dworca bezskutecznie wzywano do zachowania spokoju. Po ustaleniu, że zachowanie zebranych wynikało z faktu, że ktoś ze zgromadzonych krzyknął „Ewakuacja!”, obecni na miejscu policjanci nawiązali bezpośredni kontakt z uczestnikami zdarzenia, wchodząc w tłum i informując, że nic złego się nie dzieje, a wejście na dworzec jest jedynie czasowo zamknięte. Obecność oraz zachowanie policjantów wyraźnie obniżyły poziom napięcia emocjonalnego zebranych. Cały incydent trwał około dwóch minut. Należy zauważyć, że zwłoka, która wystąpiłaby w przypadku oczekiwania na obieg informacji związany z łańcuchem dowodzenia, oraz brak bezpośredniego, werbalnego kontaktu policjantów ze zgromadzonymi mogły spowodować eskalację paniki. Później ustalono, że nieprawdziwa informacja o konieczności ewakuacji była reakcją na widok grupy policjantów przeciskających się przez tłum w celu podjęcia interwencji oraz brak odpowiedzi na pytanie o cel ich działania – spowodowało to kogoś do rzucenia hasła do ewakuacji. Skuteczność podjętych tego dnia działań spowodowała stałe kierowanie komunikatorów (policjantów oraz przeszkolonych wolontariuszy) w rejon Dworca Głównego PKP w Krakowie przez pozostałe dni trwania uroczystości. Dodatkowo na miejscu przeszkolono *ad hoc* komunikatorów reprezentujących PKP Polskie Linie Kolejowe. W momentach zwiększenia się liczby osób chcących dostać się na dworzec po zakończonych uroczystościach na placu Jana Nowaka Jeziorańskiego buforowano chętnych do wejścia na perony do czasu udrożnienia ciągów komunikacyjnych prowadzących bezpośrednio na dworzec. Ponadto w pobliżu ustawiono urządzenie nagłaśniające URDM „LRAD” informujące w kilku językach o możliwości alternatywnego wejścia na perony kolejowe. Gdy zauważono, że bezosobowe komunikaty są ignorowane, komunikatorzy działający niezależnie w kilku dwu- lub trzyosobowych zespołach zbliżali się do gromadzących się i po powitaniu ich informowali, że jest alternatywna możliwość dotarcia do pociągów i zachęcali pielgrzymów, by poszli za nimi. Działania takie skutecznie pozwalały na szybsze rozprowadzenie tłoczących się osób¹⁵.

Przykłady działań związanych z ŚDM wskazują, że podstawą skutecznej komunikacji taktycznej jest bezpośredni udział człowieka (komunikatora). Jest on niezbędny do szybkiego tworzenia adekwatnych do sytuacji komunikatów, wyznaczenia celów taktycznych, obserwowania, czy działania komunikacyjne zmierzają we właściwym kierunku, przekazywaniu ważnych informacji o zachowaniu się członków zbioro-

¹⁵ Materiały własne autora.

wości do dowodzących działaniami policyjnymi. Determinantą szybkości działania jest elastyczność. W przypadku działań Policji dużym wyzwaniem jest pogodzenie dosyć sztywnych ram wynikających z hierarchiczności instytucji z potrzebą zapewnienia pewnej swobody komunikatorowi w kwestii szybkiej oceny sytuacji i adaptowania do niej rozwiązań. Swobody, która nie może przerodzić się w samowolę dezorganizującą „działania” jako całokształt wielowątkowych przedsięwzięć. Wartość rzetelnej informacji wydaje się oczywista, jednakże wiele przykładów wskazuje na fakt, iż brak informacji może być czynnikiem bądź to inicjującym, bądź eskalującym niepożądane zachowania zbiorowości.

Podsumowanie

W organach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek widać dążenie do tworzenia algorytmów, katalogów. Pozwalają one popularyzować sprawdzone i skuteczne rozwiązania, dając poczucie bezpieczeństwa działającym według jasno określonych zasad. Nie deprecjonując wartości planowania i przygotowania, warto jednak zastanowić się nad możliwą ewolucją w działaniach Policji. Podobnie jak w latach 90. przejście z doktryny szturmowej na rzecz negocjacji rozszerzyło możliwości skutecznego i bezpiecznego rozwiązywania konfliktu, tak teraz może przyszedł czas na rekapitulację rozwiązań stosowanych w kontaktach ze zbiorowościami. Przewidując ewentualne sceptyczne podejście do przedstawionego modelu, należy zwrócić uwagę, że komunikacja taktyczna w głównej mierze bazuje na kompetencjach miękkich i ich skuteczność nie zawsze zależy jedynie od stosowanych technik komunikatora, a zatem brak jest stuprocentowej gwarancji sukcesu. Trudno w tej chwili wyrokować o możliwości wdrożenia komunikacji taktycznej w Polsce jako systemowego, unormowanego prawnie elementu działań w sytuacjach kryzysowych. Wynika to chociażby z ograniczeń spowodowanych hierarchiczną strukturą służb państwowych, ograniczającą możliwości delegacji decyzji taktycznych na poziom komunikatora. Niemniej jednak w kilku państwach Europy oraz w USA skutecznie działają lub są budowane (np. w Ukrainie) komórki komunikacji taktycznej w strukturach Policji. Natomiast w przypadku podmiotów komercyjnych zajmujących się zabezpieczaniem imprez masowych oraz innego typu zgromadzeń przeszkodą mogą być dodatkowe koszty związane z wytypowaniem osób posiadających predyspozycje do sprawowania funkcji komunikatora, przeszkoleniem i wykorzystaniem ich w sytuacji przewidywanej potrzeby ich użycia. Co prawda sektor prywatny przy organizacji i zabezpieczeniu imprez masowych prawnie zobligowany

jest do tworzenia służb informacyjnych¹⁶, jednakże praktyka wskazuje, że służby te są niewykorzystanym potencjałem.

Bibliografia

- Aronson E., Wilson T. D., Akert R. M., *Psychologia społeczna*, tłum. J. Gilewicz, Zys i S-ka, Poznań 2006.
- Cialdini R. B., *Wyrwanie wpływu na ludzi*, tłum. B. Wojciszke, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2007.
- Cichorz T., Misiuk A., Wiciak I., *Komunikacja Społeczna w Policji*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2006.
- Cisowski S., *Zespoły Antykonfliktowe Policji i koncepcja low profile policing oraz strategia 3D*, [on-line:] <http://szkolenia.policja.waw.pl/download/198/80355/ZespołyAntykonfliktowePolicjiikonceptjalowprofilepolicingorazstrategia3D.pdf>.
- Gizak D., *By(i)łem w ZOMO*, Cinderella Books, Warszawa 1999, *Bez Retuszu*.
- Instytucja spottersa w polskiej Policji*, [on-line:] <http://www.kpk.policja.gov.pl/kpk/aktualnosci/16,Instytucja-spottersa-w-polskiej-Policji.html>.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232, z późn. zm.
- Kozielski M., *Strzały w Galerii Krakowskiej: „Było strasznie, leżeliśmy na ziemi, dzieciaki ryczały, inni uciekali”*, [on-line:] <https://www.se.pl/krakow/strzaly-w-galerii-krakowskiej-bylo-strasznie-lezelismy-na-ziemi-dzieciaki-ryczaly-inni-uciekali-aa-aa9-HDLc-8uni.html>.
- Negocjacje policyjne jako sposób ratowania życia i zdrowia ludzkiego w sytuacjach kryzysowych*, [on-line:] https://www.google.com/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwiG547hm9bmAhUSJIAKHfyRAC8QFjABegQIBxAC&url=http%3A%2F%2Frsawl.awl.edu.pl%2Fimages%2FRoczniki%2FRocznik_1%2F18_Radelczuk.pdf&usq=AOvVaw33hfkhd_WpyOf-qjY6sKVh.
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych*, Dz. U. 2009, nr 62, poz. 504, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach*, Dz. U. 1962, nr 20, poz. 89, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji*, Dz. U. 1990, nr 30, poz. 179, z późn. zm.
- Warsztaty z zakresu zasad i form wydawania komunikatów przy rozpraszaniu tłumu agresywnego*, [on-line:] <http://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/8711,Warsztaty-z-zakresu-zasad-i-form-wydawania-komunikatow-przy-rozpraszaniu-tlumu-a.html>.
- [*Wezwania władzy...*], ulotka, [on-line:] <https://polona.pl/item/ulotka-inc-wezwania-wladzy-do-ulicznych-zbiegowisk-ludu-o-rozejscie-sie-nie,NjkzOTIzMDM/0/#item>.
- Zarządzenie nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2002 r. w sprawie form i metod wykonywania negocjacji policyjnych*, [on-line:] <https://www.infor.pl/akt-prawny/U27.2002.005.0000025,zarzadzenie-nr-4-komendanta-glownego-policji-w-sprawie-form-i-metod-wykonywania-negocjacji-policyjnych.htm>.

¹⁶ *Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych*, Dz. U. 2009, nr 62, poz. 504, z późn. zm.

Małgorzata Kochańska 

Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

Monitoring wizyjny a bezpieczeństwo w szkołach i placówkach szkolno-wychowawczych

Abstract: In schools and educational institutions, video surveillance was to ensure the safety of the people who were in them. The main purpose was to increase the level and sense of security of the pupils and charges. Video surveillance systems are mainly financed from the state budget or from local government subsidies. In the years 2007-2009, systems were established in 7,882 schools in Poland, and in 2015 there were already approx. 11 000. Have they really improved safety at school and the facility? The studies carried out by the author and NIK do not give a clear answer. One of the criticisms made by the author is the number of accidents involving pupils in these years.

Keywords: CCTV, school, educational institution, crime, criminal act

Bezpieczeństwo w środowisku szkolnym to m.in. sytuacja bez ryzyka utraty życia i zdrowia przez przebywające tam osoby. To właśnie szkoła i placówka szkolno-wychowawcza powinny stać na straży bezpieczeństwa nauki i pobytu dzieci i młodzieży. Kryteriami oceny poziomu bezpieczeństwa są m.in. zdarzenia wypadkowe uczniów oraz liczba czynów karalnych popełnionych przez uczniów na terenie szkół. Narzędziem eliminacji zachowań agresywnych uczących się dzieci i młodzieży stać się miały kamery przemysłowe instalowane w obiektach szkolnych.

W ramach realizowanych badań nad poziomem bezpieczeństwa w środowisku szkolnym przeprowadzano ankietę i wywiady wśród wszystkich interesariuszy występujących w tym środowisku, wyniki których są wykorzystane w artykule. Jedno z pytań dotyczyło właśnie posiadania i funkcjonowania monitoringu wizyjnego. Ponadto w pracy uwzględniono wyniki z raportu Najwyższej Izby Kontroli, która w roku 2017 prowadziła w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych kontrolę stosowania systemów monitoringu wizyjnego.

W latach 2007-2009 wprowadzono w szkołach i placówkach oświatowo-wychowawczych rządowy program pod nazwą „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach” na wniosek resortu – Ministerstwa Edukacji Narodowej – jako remedium na istotny wzrost zachowań agresywnych i przemoc występującą w szkołach i placówkach. Według statystyk Policji na terenie szkół w Polsce w roku 2012 zarejestrowano około 21 000 przestępstw. Podstawą podjęcia decyzji przez dyrektorów szkół do instalowania systemu monitoringu w budynkach szkolnych i placówkach szkolno-wychowawczych była liczba zjawisk patologicznych, takich jak kradzieże, wymuszenia, zastraszania, pobicia, dewastacja mienia szkolnego, palenie tytoniu, oraz potrzeba ograniczenia dostępu do szkół i placówek osobom nieuprawnionym¹. W pierwszych latach wprowadzania systemów wizyjnej kontroli w szkołach i placówkach szkolno-wychowawczych nie było prawnych uregulowań w tym zakresie, dopiero w roku 2018 do ustawy o prawie oświatowym wprowadzono art. 108a regulujący to zagadnienie. W związku z takim stanem prawnym i rzeczywistym funkcjonowaniem tych systemów w szkołach i placówkach szkolno-wychowawczych Najwyższa Izba Kontroli w roku 2017 poddała kontroli 28 szkół publicznych i 14 samorządowych. Ponadto kontrolujący pozyskiwali opinie i informacje o funkcjonowaniu tych szkolnych systemów monitoringu od 7000 szkół podstawowych i gimnazjów. Raport NIK został uzupełniony o wyniki z przeprowadzonych badań ankietowych wśród 1800 uczniów szkoły podstawowej i gimnazjum oraz 1000 nauczycieli kontrolowanych szkół². W latach funkcjonowania programów „Bezpieczna Szkoła”, „Bezpieczna Szkoła+”, czyli 2010-2015, na terenie szkół i placówek wychowawczych odnotowano około 1000 zdarzeń, z których 60%

¹ *Sprawozdanie z realizacji Rządowego programu wspierania w latach 2007-2009 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”, [on-line:] <https://bip.men.gov.pl/dzialalnosc/c36-programyprojekty/sprawozdanie-z-realizacji-rzadowego-programu-wspierania-w-latach-2007-2009-organow-prowadzacych-w-zapewnieniu-bezpiecznych-warunkow-nauki-wychowania-i-opieki-w-publicznych-szkoach-i-placowkach-monitorin.html> – 9 VIII 2020.*

² M. Kochańska, P. Lizakowski, D. Skalski, *Systemy monitoringu wizyjnego jako zapewnienie bezpieczeństwa uczniów i podopiecznych w szkołach i placówkach*, „Pomorskie Forum Bezpieczeństwa” 2019, nr 1(6).

dotyczyło dewastacji mienia i kradzieży, a w celu ustalenia sprawców wykorzystano właśnie monitoring wizyjny³.

Dane statystyczne Policji z lat 2009-2012 dotyczące przestępczości i czynów karalnych zarejestrowanych w szkołach i placówkach wychowawczych prezentowane są w tabeli 1.

Tabela 1. Przestępczość w szkole i innych placówkach oświatowych w latach 2009-2012

Rodzaj przestępstwa lub czynu karalnego	2009	2010	2011	2012
Uszczerbek na zdrowiu	2208	2953	2613	1894
Udział w bójce lub pobiciu	1021	1307	1503	1533
Zgwałcenie	26	20	14	74
Kradzież cudzej rzeczy	2639	2778	2664	2793
Włamania	650	815	785	644
Przestępstwa rozbójnicze	3918	6221	7577	7024
Przestępstwa narkotykowe	433	520	669	800
Przestępstwa przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu	2223	2810	2342	2329
– w tym naruszenie nietykalności cielesnej	212	276	246	254
łącznie (także inne przestępstwa, niewymienione wyżej)	21 040	26 197	28 019	24 794

Źródło: opracowanie własne. Dane dotyczą przestępstw popełnionych na terenie szkół podstawowych i gimnazjum, za: *Przestępczość w szkole i innych placówkach oświatowych*, [on-line:] <http://statystyka.Policja.pl/st/wybrane-statystyki/przestepczosc-w-szkole/50868,Przestepczosc-w-szkole-i-i-innych-placowkach-oswiatowych.html> – 10 XI 2020.

Za kryterium skuteczności wprowadzania do szkół i placówek szkolno-wychowawczych w Polsce systemów monitoringu wizyjnego przyjęto w artykule wskaźnik liczby wypadków uczniów, które zostały zarejestrowane w systemie sprawozdawczym oświaty. W tabeli 2 zostały przedstawione dane obejmujące zdarzenia z lat 2010-2018, uwzględniające informacje o zdarzeniach wypadkowych z podziałem ich na: wypadek ciężki, wypadek śmiertelny i wypadek inny z trzech lat szkolnych: 2010/2011, 2014/2015 i 2017/2018, a więc z okresu braku prawnych podstaw wprowadzania tych systemów do szkół i placówek szkolno-wychowawczych.

³ Za: *NIK o monitoringu w szkołach*, [on-line:] <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-monitoringu-w-szkolach.html> – 29 X 2018.

Tabela 2. Zestawienie wypadków uczniów w latach 2010–2018

2010/2011			2014/2015			2017/2018		
Wypadek			Wypadek			Wypadek		
ciężki	śmiertelny	inny	ciężki	śmiertelny	inny	ciężki	śmiertelny	inny
321	51	72839	162	10	70903	93	12	54174
Ogółem			Ogółem			Ogółem		
73 211			71 075			54 279		

Źródło: opracowano na podstawie GUS, System Informacji Oświatowej, Wypadki uczniów 2010/2011, 2014/2015, 2017/2018.

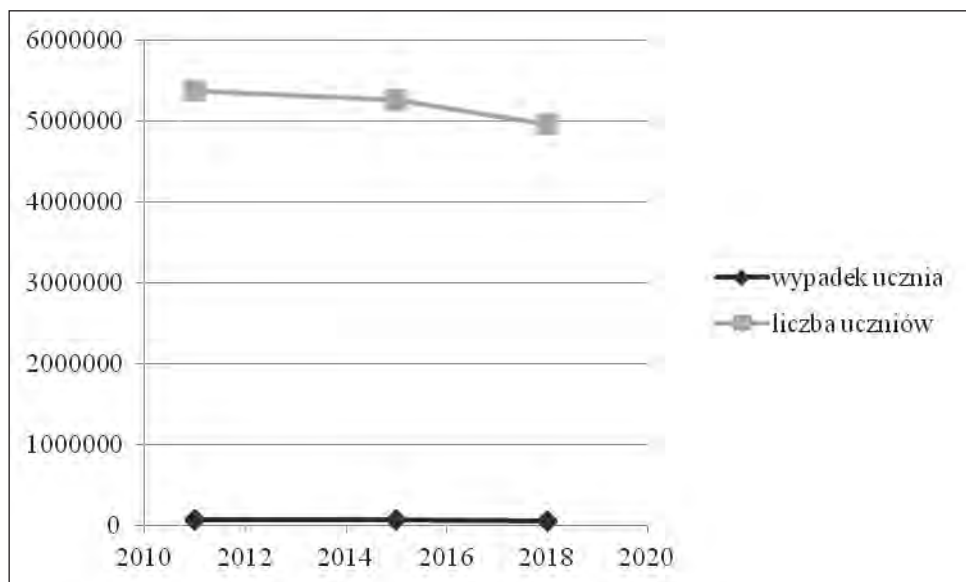
Autorka zadała pytanie: „Czy monitoring wizyjny zapewnia bezpieczeństwo w szkołach i placówkach szkolno-wychowawczych?”. W tym celu oprócz przedstawionego w tabeli 2 „wskaźnika liczbowego wypadków z udziałem uczniów” wprowadzono „wskaźnik wypadków na jednego ucznia” (tabela 3). Analizując dane zaprezentowane w tabelach 2 i 3, można odnieść wrażenie, że liczba zdarzeń wypadkowych uczniów oraz przestępstw i czynów karalnych popełnianych na terenie szkół i placówek szkolno-wychowawczych ma tendencję spadkową, co oznaczać może, że wprowadzany przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w roku szkolnym 2012/2013 program edukacyjny pn. „Bezpieczna Szkoła” oraz program „Bezpieczna+” obowiązujący w latach 2015–2018 i rozwiązania techniczne w postaci zainstalowanych kamer i systemów monitoringu wizyjnego są skuteczne. Jednak „wskaźnik wypadków na jednego ucznia” w Polsce oparty na liczbie uczniów i liczbie zarejestrowanych zdarzeń wypadkowych utrzymuje się przez lata na tym samym poziomie, czyli oscyluje na poziomie od 1,4% do 1,1% (dane zawarte w tabeli 3 i zilustrowane na wykresie 1).

Tabela 3. Liczba wypadków uczniów w porównaniu z liczbą uczniów ogółem w latach 2011–2018

Liczba Okres	Rok	Rok	Rok
	2011	2015	2018
Liczba wypadków uczniów	73 211	71 075	54 279
Liczba uczniów	5 384 843	5 267 419	4 961 144
Wskaźnik wypadków na jednego ucznia	1,4%	0,6%	1,1%

Źródło: opracowano na podstawie System Informacji Oświatowej, Wypadki uczniów 2010/2011, 2014/2015, 2017/2018.

Wykres 1. Liczba wypadków uczniów na liczbę uczniów ogółem



Źródło: opracowano na podstawie: System Informacji Oświatowej, Wypadki uczniów 2010/2011, 2014/2015, 2017/2018.

MEN w monitoring wizyjny wyposażył 7882 szkół i placówek w całym kraju⁴ z 35 644 funkcjonujących ogółem w Polsce, przeznaczając na ten cel 108 588 380,53 zł⁵ (czyli około 14 000 zł na szkołę/placówkę). Oznacza to, że prawie co piąta szkoła/placówka posiada taki system.

W dokumentach kontrolerów NIK czytamy, że:

[...] po zainstalowaniu kamer zwiększył się w szkołach poziom bezpieczeństwa uczniów i pracowników; – świadomość bycia obserwowanym miała wpływ na zachowanie uczniów; – społeczność szkolna miała świadomość, że uczniowie łamiący przyjęte zasady są łatwiej rozpoznawalni; – dzięki monitoringowi rozwiązywane były sytuacje konfliktowe; – monitoring ułatwiał pracę Policji w wykrywaniu przestępstw; – zmniejszyły się akty wandalizmu zarówno wewnątrz szkoły, jak i na zewnątrz; – monitoring dał możliwość monitorowania pracy oraz wejść do szkoły osób trzecich i niepożądanych⁶.

⁴ Były to: szkoły, zespoły szkół oraz młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, bursy, szkoły przy zakładach poprawczych i szkoły przy schroniskach dla nieletnich.

⁵ *Sprawozdanie z realizacji Rządowego programu wspierania...*

⁶ NIK Delegatura w Krakowie, *Wystąpienie pokontrolne. Wykorzystanie monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływ na bezpieczeństwo uczniów*, LKR.410.009.01.2016, P/16/076, s. 10.

Monitoring wizyjny pełni zatem funkcję prewencyjną i tak jest postrzegany przez decydentów i jego użytkowników, zwłaszcza kadre nauczycielską. Kontrolerzy NIK wykazali, że 81,4% pracowników kontrolowanych gimnazjów wskazało na skuteczność monitoringu wizyjnego w zapobieganiu występowaniu zdarzeń niepożądanych w szkole. Podobnie wypowiedziało się 70% pracowników z około 6000 szkół podstawowych, w których 95% badanych nauczycieli odpowiedziało, że szkolny monitoring był przydatny do ustalenia sprawców i odtworzenia przebiegu zdarzenia. Dla 84% respondentów jest skutecznym narzędziem pozwalającym zwalczyć problemy wychowawcze. W opinii 51% nauczycieli uczniowie w monitorowanych obszarach byli spokojniejsi, a 61% z nich uważa, że monitoring wymusza pożądane zachowania uczniów. Część nauczycieli uznała, że system monitoringu wizyjnego ma pozytywny wpływ na jakość ich pracy: 41% z nich czuje się bezpieczniej na dyżurach, a dla 55% jest pomocny w ustaleniu odpowiedzialności w przypadku jakiegokolwiek zdarzenia podczas dyżuru⁷.

W badaniach własnych stanu bezpieczeństwa w pomorskich szkołach dotyczących bezpieczeństwa uczniów w roku szkolnym 2013/2014 zadano respondentom pytanie:

Czy w Pana/Pani szkole/placówce wprowadzono w celu zwiększenia bezpieczeństwa:

- monitoring przemysłowy,
- agencję ochrony,
- pracownika z uprawnieniami,
- system zarządzania bezpieczeństwem,
- inne, jakie?

Pytanie to dotyczyło technicznych rozwiązań, które dyrektor szkoły lub organ prowadzący daną szkołę czy placówkę mógł zastosować w celu eliminacji i/lub ograniczania zidentyfikowanych zagrożeń w swoim środowisku pracy⁸. W 59% ankietowanych szkół zostały zainstalowane kamery (por. tabela 4) w miejscach newralgicznych, w których odnotowuje się najwięcej zdarzeń wypadkowych. Z badań własnych oraz na podstawie danych udostępnianych przez MEN wynika, że są to korytarze i szkolne boiska.

⁷ P. Wittich, *Monitoring wizyjny w szkołach: potrzebne są lepsze regulacje*, [on-line:] <https://aspolska.pl/monitoring-wizyjny-w-szkołach-potrzebne-sa-lepsze-regulacje> – 20 XII 2019.

⁸ M. Kochańska, *Komunikat z badań – Bezpieczna Szkoła*, [w:] *Holistyczna ocena bezpieczeństwa – aspekt współczesny*, red. nauk. M. Będźmirowski, J. Zawadzki, Wyższa Szkoła Bankowa, Gdańsk; CeDeWu, Warszawa 2014, s. 257–268.

Tabela 4. Środki zapobiegawcze zastosowane przez dyrektorów szkół i placówek w roku 2013/2014 w pomorskich szkołach⁹

Rodzaj środka zapobiegawczego	TAK	NIE
Monitoring przemysłowy	46	29
Agencja ochrony	14	64
Pracownik z uprawnieniami	3	75
System zarządzania bezpieczeństwem	3	75
Inne	12	66

Źródło: opracowanie własne na podstawie prowadzonych badań.

W 2017 roku Dominika Majewska z internetowego portalu trojmiasto.pl w prowadzonej ankiecie na pytanie: „Czy uważasz, że szkolny monitoring wpływa korzystnie na bezpieczeństwo w szkołach?” uzyskała odpowiedzi od 239 osób, z których:

- 55% odpowiedziało: „Tak, a obecność kamer z pewnością wpływa na poziom bezpieczeństwa na szkolnych korytarzach”;
- 24% potwierdziło, z zastrzeżeniem, że powinien być instalowany tylko tam, gdzie rzeczywiście potrzebny jest dodatkowy nadzór;
- 10% uważa instalowanie systemów telewizji przemysłowej za zbędne, gdyż dawniej kamer nie było, a dzisiaj szkoły przypominają fortece¹⁰;
- 11% odpowiedziało, że nie powinno być ich w szkołach, to jawne naruszanie prywatności¹¹.

Ponadto według tego portalu uczniowie z Gdyni odpowiadali, że „w szkole czują się bezpiecznie, ale nie powiąza[li] tego z obecnością monitoringu wizyjnego”¹². Ta ostatnia opinia jest zgodna z wynikami kontroli NIK, z której wynika, że szkolne systemy CCTV mają ograniczony wpływ na zachowanie uczniów. Dla 15% uczniów obecność kamer zawsze ma wpływ na ich zachowanie, dla 35% już tylko czasami, a 48%

⁹ W badaniu wzięło udział: 78 placówek oświatowych, co stanowi około 11% wszystkich jednostek edukacyjnych w Regionie; a) 24 przedstawicieli kadry kierowniczej, b) 17 pracowników administracyjnych, c) 35 nauczycieli/nauczycielek d) 2 osoby, które nie zakwalifikowały siebie do żadnej z ww. grup.

¹⁰ Zdaniem autorki polska szkoła przypomina więzienia z systemem identyfikacji (smycze z identyfikatorami), systemem monitoringu wizyjnego (wg raportu NIK był on nawet instalowany w szkolnych łazienkach i szatniach), dozorem nauczycielskim w przerwach, zamykaniem drzwi budynku szkolnego i wprowadzeniem rejestracji osób wchodzących na teren szkoły czy placówki szkolno-wychowawczej. Szerzej w: M. Kochańska, *Bezpieczna szkoła – prawda czy mit?*, [on-line:] <https://depot.ceon.pl/handle/123456789/14395> – 6 XI 2020.

¹¹ D. Majewska, „Wielki brat” w trójmiejskich szkołach. Monitoring daje poczucie bezpieczeństwa, ale czy jest skuteczny?, [on-line:] <https://dziecko.trojmiasto.pl/Wielki-brat-w-trojmiejskich-szkolach-Monitoring-daje-poczucie-bezpieczenstwa-ale-czy-jest-skuteczny-n111133.html#tri> – 6 XI 2020.

¹² *Ibidem*.

ankietowanych uczniów nie zwraca na nie uwagi¹³. Uczniowie nie wskazują kamer jako czynnika budującego ich poczucie bezpieczeństwa – tu kluczową rolę odgrywają przyjaźnie między uczniami (56% odpowiedzi), nauczyciele pełniący dyżury (54%) i dobry kontakt z wychowawcą (32%)¹⁴.

Zdaniem Związku Nauczycielstwa Polskiego należy skupić się na pracy z uczniem (co jest zbieżne z opiniami uczniów) oraz na wyposażaniu nauczycieli w nowe kwalifikacje i kompetencje:

Instalacja kamer to działania pozorne, a nie realna odpowiedź na problemy występujące w środowisku szkolnym. [...] monitoring wizyjny może mieć negatywny wpływ na klimat szkoły, którego budowanie jest celem programu. [...] Środki przeznaczone na ten cel można przeznaczyć na bardziej potrzebne działania. [...] Zwiększenie liczby zatrudnionych w szkołach nauczycieli pedagogów i psychologów z całą pewnością przyniesie bardziej pożądane efekty niż instalowanie urządzeń monitorujących¹⁵.

Podobnego zdania jest Katarzyna Hall¹⁶, która w rozmowie z autorką artykułu podkreślała ważność obecności w szkołach psychologów i pedagogów, których praca powinna wspierać nauczycieli w procesie edukacyjno-wychowawczym podopiecznych.

Dyskusja wokół instalowanych i funkcjonujących systemów monitoringu w przestrzeni publicznej wzmogła się z datą wprowadzenia w życie ustawy o ochronie danych osobowych¹⁷. Z raportu NIK wynika, że osoby prowadzące szkoły i placówki szkolno-wychowawcze nie dostosowały istniejących rozwiązań, w tym organizacyjno-prawnych, do obowiązującego nowego porządku prawnego, np. nie zgłosili swoich systemów CCTV Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych jako zbioru danych osobowych pozyskiwanego z monitoringu wizyjnego¹⁸. Jako przyczynę zaniechania obowiązku rejestracji zbioru obrazów uzyskanych przez system monitorujący, kwalifikowany przez prawo jako zbiór danych osobowych, podawali m.in. niejasność przepisów i brak wystarczającej wiedzy. Jednak w czasie prowadzonej kontroli przez NIK w 18 szkołach, w których stwierdzono naruszenie obowiązku rejestracji monitoringu jako zbioru danych osobowych, 13 z kontrolowanych podmiotów dopełniło tego obowiązku.

¹³ P. Wittich, *op. cit.*

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ Zarząd Główny Związku Nauczycieli Polskich w piśmie z dnia 25.08.2015 r. do Minister Edukacji Narodowej Joanny Kluzik-Rozstowskiej, [on-line:] https://panoptikon.org/sites/default/files/various-artykuly-w-skrocie/znzp_bezpieczna.pdf – 29 X 2016.

¹⁶ Katarzyna Hall – polska nauczycielka, działaczka oświatowa i społeczna, urzędniczka samorządowa, od 2007 do 2011 minister edukacji narodowej, posłanka na Sejm VII kadencji, aktualnie prezeska Stowarzyszenia Dobra Edukacja. Sopot, Polska.

¹⁷ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. 2018, poz. 1000.

¹⁸ NIK o monitoringu w szkołach...

W roku 2018 nastąpiła nowelizacja prawa oświatowego poprzez dodanie do ustawy art. 108a, dotyczącego monitoringu, w brzmieniu:

[jeżeli – K.] jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa uczniów i pracowników lub ochrony mienia dyrektor szkoły lub placówki [...] może wprowadzić szczególny nadzór nad pomieszczeniami szkoły lub placówki lub terenem wokół szkoły lub placówki w postaci środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu (monitoring)¹⁹.

Przepisem tym uregulowano w szkołach i placówkach szkolno-wychowawczych organizację systemów CCTV w zakresie ich lokalizacji. Istotna wydaje się tutaj kategoria „szczególnego nadzoru” nad pomieszczeniami szkoły lub placówki lub terenem wokół szkoły lub placówki, powinien on bowiem również spełniać wymagania określone w innych przepisach prawa, a jego wprowadzenie musi być uzasadnione. Jeśli w szkołach i placówkach szkolno-wychowawczych miejscami uznanymi za niebezpieczne, w których dochodzi do przejawów agresji i łamania obowiązującego w obiekcie ładu i porządku (np. palenie papierosów, wymuszenia), są szkolne łazienki, to będzie tam można instalować kamery? Zdaniem autorki nie, gdyż rejestracja na nośnikach osób przebywających w tych pomieszczeniach narusza ich godność i dobra osobiste. Z kolei stosowanie technik uniemożliwiających rozpoznanie przebywających w tych pomieszczeniach osób będzie bardzo kosztowne. Udzieli tylko informacji, że „coś” miało miejsce, natomiast nie odpowie, „kto to uczynił”. Oznaczać to może, że będą powstawać nowe miejsca na terenie szkoły/placówki, które nie są objęte systemem monitoringu wizyjnego, a więc nastąpi typowe przeniesienie problemu w inną przestrzeń pozostającą poza kontrolą.

Raport NIK potwierdził prewencyjną funkcję monitoringu wizyjnego: 58% badanych uczniów uważa, że obecność kamer „wpłynęła na zmniejszenie liczby bójek w szkole, aż 59% ankietowanych uczniów zauważyło zmniejszenie się liczby kradzieży w szkole, wyłudzeń (46%) i zastraszeń (43%). A 56% respondentów kontrolerów NIK zauważyło mniej graffiti na ścianach”²⁰. Inaczej odpowiadali uczniowie szkół, w których zainstalowana była tzw. telewizja przemysłowa CCTV: tylko 42% uczniów potwierdziło mniejszą liczbę bójek, 32% respondentów zauważyło mniej kradzieży, wyłudzeń – 18%, zastraszeń – 21%, a 29% odpowiadających uczniów potwierdziło brak graffiti na ścianach.

Dane te potwierdzają powszechną opinię o podstawowej funkcji systemów monitoringu wizyjnego – funkcji prewencyjnej. Świadomość bycia obserwowanym, zareje-

¹⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz. U. 2017, poz. 59, tj. Dz. U. 2018, poz. 996 z późn. zm.

²⁰ NIK Delegatura w Krakowie, *op. cit.*

strowanym na nośniku informacji, a przede wszystkim rozpoznaniem w powszechnej opinii zmniejsza ryzyko popełnienia czynu karalnego czy przestępstwa. Jednak dane statystyczne nie potwierdzają tego.

Z lektury raportu NIK wynika jeszcze jedna bardzo istotna kwestia. Prowadzone przez upoważnione organy nadzoru pedagogicznego i finansowego kontrole w zakresie bezpieczeństwa uczniów i podopiecznych nie obejmowały funkcjonujących w szkołach systemów monitoringu wizyjnego, ich stanu technicznego i sposobu organizacji zapewniających realizację stawianych celów²¹. Wydawano publiczne pieniądze bez weryfikacji ich skutecznego oddziaływania²²! Upoważnione instytucje w latach 2010–2015 wprowadziły do realizacji przez szkoły cztery rodzaje arkuszy ewaluacyjnych: w roku szkolnym 2011/2012 i 2012/2013 dyrektorzy szkół wypełnili arkusz pn.: *Monitorowanie zapewnienia bezpieczeństwa uczniom w szkole*, w roku 2013 i 2014 ankietę: *Bezpieczeństwo w szkole*. Ich efektem było zidentyfikowanie miejsc, w których uczniowie i podopieczni przebywają najczęściej, oraz uchwycenie sytuacji dewastacji mienia szkolnego²³. Informacje uzyskane w ten sposób utwierdzają decydentów, że wprowadzenie systemu monitoringu wizyjnego w szkole i placówce szkolno-wychowawczej spełnia funkcję środka prewencji i profilaktyki.

Słabością istniejących systemów CTTV jest brak funkcji interwencyjnej, czyli bezpośredniego nadzoru przestrzeni objętej kontrolą kamer. Sama obecność kamery, jak pokazują przytaczane powyżej dane, nie przyczynia się do zmniejszenia incydentów niepożądanych na terenie obiektów szkolnych. Funkcja interwencyjna jest wypełniona wtedy, kiedy system szkolnego monitoringu podłączony jest do miejskiego systemu monitoringu (tak jak w Bydgoszczy). Interwencja następuje w czasie rzeczywistym zaistnienia niepożądanego zdarzenia, a nie *post factum*, jak ma to miejsce teraz. Podobnego zdania są kontrolerzy NIK²⁴ i autorka tekstu.

Wnioski

Samo wprowadzenie do szkół i placówek szkolno-wychowawczych systemów monitoringu wizyjnego oraz uregulowanie ich funkcjonowania w obowiązujących przepisach prawa oświatowego nie dają możliwości jednoznacznej odpowiedzi twierdzącej na postawione w artykule pytanie: „Czy monitoring wizyjny zapewnia bezpieczeństwo

²¹ *Ibidem*.

²² M. Kochańska, P. Lizakowski, D. Skalski, *op. cit.*

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

w szkołach i placówkach szkolno-wychowawczych?”. Z przytaczanych badań prowadzonych przez kontrolerów NIK, raportów ewaluacyjnych szkół i placówek szkolno-wychowawczych, badań własnych autorki wynika, że kadry zarządzająca i dydaktyczna uważają, że zainstalowane kamery wpływają mobilizująco na uczniów, wymuszając na nich poprawne zachowania. Ponadto sama świadomość ich zamontowania zwiększa bezpieczeństwo osób przebywających na terenie szkoły i w najbliższym otoczeniu oraz zmniejsza rozmiar zjawisk patologicznych w środowisku szkolnym (kradzieży, wymuszeń, zastraszzeń, pobić, dewastacji mienia szkolnego, palenia tytoniu), przede wszystkim zaś ogranicza dostęp do szkół i placówek osobom nieuprawnionym²⁵. Natomiast już sami uczniowie nie podzielają tej opinii, zwracając się bardziej ku poprawie relacji między uczniami i nauczycielami, czyli pracy w sferze psychologicznej i pedagogicznej w szkołach i placówkach szkolno-wychowawczych. Oznacza to, że sam fakt instalowania systemów CTTV nie zastąpi pracy dydaktycznej w sferze zapewniania bezpieczeństwa uczniom i pracownikom szkoły i placówki szkolno-wychowawczej. Odpowiedź na zadane pytanie pozostaje kwestią otwartą i potwierdza sens prowadzenia dalszych badań nad bezpieczeństwem w środowisku szkolnym.

Bibliografia

- Balicki A., Pyter M., *Prawo oświatowe*, C. H. Beck, Warszawa 2011, *Skrypty Becka*.
- Beccaria C., *O przestępstwach i karach*, tłum. E. S. Rappaport, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2016/2017*, Warszawa 2017.
- Kochańska M., *Bezpieczna szkoła – prawda czy mit?*, [on-line:] <https://depot.ceon.pl/handle/123456789/14395>.
- Kochańska M., *Komunikat z badań – Bezpieczna Szkoła*, red. nauk. M. Będźmirowski, J. Zawadzki, [w:] *Holistyczna ocena bezpieczeństwa – aspekt współczesny*, Wyższa Szkoła Bankowa, Gdańsk; CeDeWu, Warszawa 2014.
- Kochańska M., Lizakowski P., Skalski D., *Systemy monitoringu wizyjnego jako zapewnienie bezpieczeństwa uczniów i podopiecznych w szkołach i placówkach*, „Pomorskie Forum Bezpieczeństwa” 2019, nr 1(6).
- Łobocki M., *Metody i techniki badań pedagogicznych*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2007.
- Majewska D., „Wielki brat” w trójmiejskich szkołach. Monitoring daje poczucie bezpieczeństwa, ale czy jest skuteczny?, [on-line:] <https://dziecko.trojmiasto.pl/Wielki-brat-w-trojmiejskich-szkolach-Monitoring-daje-poczucie-bezpieczenstwa-ale-czy-jest-skuteczny-n11133.html#tri>.

²⁵ Sprawozdanie z realizacji Rządowego programu wspierania...

- Materiały adresowane do dyrektorów szkół i placówek, kadry pedagogicznej, rodziców oraz organów prowadzących szkoły i placówki przygotowane przez Departament Zwiększania Szans Edukacyjnych Ministerstwa Edukacji Narodowej, Warszawa, sierpień 2012.
- Monitoring wizyjny*, [on-line:] <https://panoptykon.org/monitoring-wizyjny>.
- NIK Delegatura w Krakowie, *Wystąpienie pokontrolne. Wykorzystanie monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływ na bezpieczeństwo uczniów*, LKR.410.009.01.2016, P/16/076.
- NIK o monitoringu w szkołach, [on-line:] <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-monitoringu-w-szkolach.html>.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 września 2007 r. w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach*, Dz. U. 2007, nr 163, poz. 1155.
- Sprawozdanie z realizacji Rządowego programu wspierania w latach 2007–2009 organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w publicznych szkołach i placówkach „Monitoring wizyjny w szkołach i placówkach”*, [on-line:] <https://bip.men.gov.pl/dzialalnosc/c36-programyprojekty/sprawozdanie-z-realizacji-rzadowego-programu-wspierania-w-latach-2007-2009-organow-prowadzcych-w-zapewnieniu-bezpiecznych-warunkow-nauki-wychowania-i-opieki-w-publicznych-szkoach-i-placowkach-monitorin.html>.
- Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich RP Janusza Kochanowskiego z dn. 15.02.2010 r. RPO -570717-I/07/AB do Minister Edukacji Narodowej Katarzyny Hall, [on-line:] <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12663219000.pdf>.
- Telewizja przemysłowa*, [on-line:] https://pl.wikipedia.org/wiki/Telewizja_przemys%C5%82owa.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe*, Dz. U. 2017, poz. 59, tj. Dz. U. 2018, poz. 996 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych*, Dz. U. 2018, poz. 1000.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela*, Dz. U. 2016, poz. 1379.
- Waszkiewicz P., *Wielki Brat. Rok 2010. Systemy monitoringu wizyjnego – aspekty kryminalistyczne, kryminologiczne i prawne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Wittich P., *Monitoring wizyjny w szkołach: potrzebne są lepsze regulacje*, [on-line:] <https://aspolska.pl/monitoring-wizyjny-w-szkolach-potrzebne-sa-lepsze-regulacje>.
- Zakład Kryminologii Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w piśmie do Sekretarza Stanu w MEN Urszuli Augustyn z dnia 21.05.2015 r., [on-line:] https://panoptykon.org/sites/default/files/stanowiska/men_uwagi_do_rozporzadzenia.pdf.
- Załącznik do uchwały nr 130/2014 Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2014 r.
- Załącznik do uchwały nr 89/2015 Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 2015 r.
- Zarząd Główny Związku Nauczycieli Polskich w piśmie z dnia 25.08.2015 r. do Minister Edukacji Narodowej Joanny Kluzik-Rozstowskiej, [on-line:] https://panoptykon.org/sites/default/files/various-artykuly-w-skrocie/znz_bezpieczna.pdf.

Maciej Szczurowski 
Uniwersytet Gdański

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych a mit bezpiecznego państwa jako zjawiska kulturowe

ABSTRACT: Two security models have developed in Poland, one of which has a national dimension and the other a local one. This is the result of a phenomenon known as culture created at various levels of social structures. The main goal of local communities is to achieve social security. Next, we show activity to ensure our safety in the local space in the form of schools, nurseries, good, well-lit roads, public order etc. At the local level we shape the actual state of our safety. The differences in the understanding of security in the state and local dimension are primarily due to the fact that the political basis of the functioning of the state is the political myth. Hence, our political mythology is colorful and diverse. The nineteenth and twentieth centuries clearly showed that Poland is not coping with creating a safe state for the nation. Security is guaranteed by pragmatism, which, for a cure, but political mythology is doing great. Therefore, it is time to modify the model of the state and amend the national mythology, closely related to the symbol of the homeland, for which we will not only give our lives, but which, following the example of local communities, will above all become our home, where we will feel safe and live in mutual respect.

KEYWORDS: local community, political myth, security

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę analizy potrzeb w zakresie bezpieczeństwa i metod formowania bezpieczeństwa jako zjawisk kulturowych w wymiarach państwowym i społeczności lokalnych. Celem jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy stan bezpieczeństwa w tych wymiarach odpowiada współczesnym potrzebom i oczekiwaniom społecznym.

Nie tylko w Polsce ukształtowały się dwa modele bezpieczeństwa, z których jeden ma wymiar państwowy, drugi lokalny. To m.in. wynik zjawiska określanego mianem kultury, tworzonej na różnych szczeblach struktur społecznych. Antonina Kłoskowska formułuje określenie, że kultura jest to względnie zintegrowana całość obejmująca zachowania ludzi przebiegające według wspólnych dla zbiorowości społecznej wzorów wykształconych i przyswajanych w toku interakcji oraz zawierająca wytwory takich zachowań¹. Jan Szczepański dodaje: „kultura to ogół wytworów działalności ludzkiej materialnych i niematerialnych, wartości i uznawanych sposobów postępowania, zobiektywizowanych i przyjętych w dowolnych zbiorowościach, przekazywanych innym zbiorowościom i następnym pokoleniom”². Opisując proces kulturotwórczy, Szczepański pisze:

Powstające w wyniku zjawisk biologicznych i geofizycznych zbiorowości ludzkie, zaspokajają swoje potrzeby przez pracę i w ten sposób powstają narzędzia produkcji, siły wytwórcze i w rezultacie stosunki produkcji, stanowiące ekonomiczne podstawy utrzymania się i rozwoju zbiorowości ludzkich. Umożliwiają one aktywność intelektualną i artystyczną, słowem umysłową – i tak powstaje kultura, jako układ czynników współkształtujących życie zbiorowości ludzkich³.

Kultura stanowi dorobek przekazywany z pokolenia na pokolenie. Przedstawiamy ją w ujęciu opisowym jako zespół wielu zróżnicowanych zjawisk, których wzajemne powiązania i uwarunkowania mogą być przedmiotem opisu i analizy, ale nie wartościowania.

Kultura to zjawisko społeczne. Jest związana z człowiekiem jako istotą prowadzącą społeczny tryb życia. Jest on jej twórcą, a zarazem odbiorcą, jest przez nią kształtowany, w niej wyraża i zaspokaja swe potrzeby. Kultura powstaje i rozwija się w określonej społeczności i dzięki relacjom społecznym. W skład tak definiowanej kultury wchodzi nie tylko wytwory materialne i instytucje społeczne, ale także zasady współżycia społecznego, sposoby postępowania, wzory, kryteria ocen estetycznych i moralnych

¹ Por. A. Kłoskowska, *Kultura masowa. Krytyka i obrona*, PWN, Warszawa 2006, s. 40, *Biblioteka Socjologiczna*. Opierając się m.in. na koncepcji Kroebera i Kluckhohna, A. Kłoskowska wyróżniła sześć sposobów definiowania kultury.

² J. Szczepański, *Elementarne pojęcie socjologii*, PWN, Warszawa 1978, s. 78.

³ *Ibidem*, s. 69. Por. W. K. Roman, *Współczesna kultura dokumentacyjna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 23–24, 26.

przyjęte w danej zbiorowości i wyznaczające obowiązujące zachowanie, wreszcie wartości w sferze potrzeb i oczekiwań w zakresie bezpieczeństwa. Przy czym w każdej społeczności istnieją różnicowania wynikające z odmienności potrzeb, indywidualnych temperamentów, osobowości, życiowych doświadczeń.

O kręgach kulturowych mówimy zazwyczaj w odniesieniu do kultur mających pewne ramy terytorialne. Kulturę tworzymy na różnych szczeblach struktur społecznych, tak w wymiarze horyzontalnym, jak i wertykalnym. Podstawowe wartości kultury powstają i utrwalają się w perspektywie najbliższego horyzontu i na najniższych szczeblach drabiny społecznej: w rodzinie, w relacjach z sąsiadami, na naszej ulicy, w dzielnicy, mieście, w szkole, miejscu pracy. Tu m.in. kształtujemy, na podstawie wcześniejszych doświadczeń społeczności, nasze potrzeby w zakresie bezpieczeństwa, definiowanego najprościej jako dążenie do poczucia braku zagrożeń. Podstawowym celem jest tu osiągnięcie bezpieczeństwa socjalnego: bezpieczeństwo materialne, zapewnione jedzenie (najlepiej to, co lubimy lub jest zdrowe) i ubranie (ciepło, modnie, wygodnie), zagwarantowanie udanego startu w życie kolejnym pokoleniom. W dalszej kolejności wykazujemy aktywność celem zapewnienia naszego bezpieczeństwa w przestrzeni lokalnej w postaci dobrych dróg, oświetlenia, porządku publicznego itd. To na szczeblu lokalnym kształtujemy faktyczny stan naszego bezpieczeństwa w zależności od świadomości potrzeb ukształtowanych przez kulturę tejże społeczności. Bezpieczeństwo kulturowe (*societal security*) określane jest często mianem bezpieczeństwa społecznościowego lub wspólnotowego.

Społeczność lokalna jest zbiorowością zamieszkującą określone, wyodrębnione terytorium o stosunkowo małym obszarze, np. miasteczko, wieś, osiedle, ulicę, kamienicę czy wreszcie rodzinny dom, kwaterę socjalną. Pytanie o granice przestrzeni społeczności lokalnych jest pytaniem dość trudnym. Granice te z jednej strony wyznaczają: poczucie tożsamości, odmienności kulturowe, z drugiej zaś granice związane z podziałami terytorialno-administracyjnymi, gdzie wpływ społeczności lokalnych na kształtowanie się bezpieczeństwa najdalej sięga do szczebla regionu, województwa, w których napotyka na ingerencję państwa w zakres i charakter tych potrzeb. Warto w tym miejscu zauważyć, że państwa tradycyjne cechowało dążenie do przyznawania społecznościom lokalnym możliwie dużej autonomii. Obecnie daje się zauważyć, że przewagę zaczyna zdobywać makrospołeczny układ normatywny. Skutkuje to m.in. tendencją do ustanawiania administracyjnie granic społeczności lokalnych, granice kulturowe zaś tracą na znaczeniu⁴.

⁴ H. Podedworna, *Analiza struktur społecznych. Wybrane przykłady*, [w:] *Socjologia ogólna. Wybrane problemy*, red. J. Polakowska-Kujawa, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 111-119.

Problematyka wspólnot doczekała się licznych opracowań naukowych. Twórcami teorii poświęconych społecznościom lokalnym są m.in. Ferdinand Tönnies, Emil Dürkheim, Charles Horton Cooley. Colin Bell i Howard Newby, dokonując analizy badań nad społecznościami lokalnymi, wyodrębnili główne elementy tychże społeczności, do których należą:

- wydzielone terytorium, które jest zamieszkiwane przez ludność;
- zespół instytucji społecznych obejmujących swym działaniem członków wspólnoty;
- uczucie przynależności i zrodzone na jego podłożu zaangażowanie w sprawę wspólnoty⁵.

Występują w niej silne więzi społeczności wynikające ze wspólnych potrzeb i interesów, a także z poczucia zakorzenienia i przynależności do zamieszkiwanego miejsca⁶. Paweł Starosta definiuje społeczność lokalną za pomocą trzech podstawowych aspektów: przestrzennego (terytorialnego), społecznego (sieci relacji, więzi) oraz psychospołecznego (tożsamość lokalna). Konstruuje swoją definicję, określa, iż społeczność lokalna to: „[...] typ struktury społeczno-przestrzennej ukonstytuowanej geograficznie, skupiającej ludzi zamieszkujących określone miejsce, tworzącej systemy powiązań w celu rozwiązywania zaistniałych problemów lokalnych oraz zapewniającej psychiczną identyfikację ludności z miejscem swojej egzystencji”⁷. Warto jednak zauważyć, że w badaniach nad społecznościami lokalnymi stosunkowo mało miejsca poświęcono niezwykle istotnej problematyce bezpieczeństwa.

Genezy powstania i rozwoju społeczności lokalnych należy upatrywać w dążeniu do zaspokajania celów ekonomicznych, gospodarczych, politycznych, kulturalnych oraz w postawach solidaryzujących członków określonych wspólnot. Solidarność w ramach wspólnoty jest wynikiem zewnętrznego przymusu, który skłania ludzi do tworzenia szerszych grup, mających większe możliwości, albowiem w takich formacjach łatwiej zaspokajać swoje potrzeby⁸. Ponadto podkreślić należy, że wspólnota lokalna nie jest tożsama ze zbiorowością w wielkich miejskich aglomeracjach, w których społeczności

⁵ Szerzej zob. S. Kubas, *Pojęcie wspólnoty lokalnej, jej formy i wpływ na rozwój samorządności*, [w:] M. Barański et al., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2007, rozdz. VII. Przegląd klasycznych koncepcji teoretycznych opisujących oraz wyjaśniających prawidłowości rządzące społecznościami lokalnymi zostały przedstawione w: W. Goszczyński, W. Knieć, H. Czachowski, *Lokalne horyzonty zdarzeń*, Wydawnictwo Muzeum Etnograficznego w Toruniu, Toruń 2015, rozdz. I: *Na krawędzi horyzontów zdarzeń. W kierunku dynamicznego modelu lokalności*, s. 11-35.

⁶ A. Wójtowicz, *Społeczność lokalna*, [on-line:] https://mfiles.pl/pl/index.php/Spo%C5%82eczno%C5%9B%C4%87_lokalna – 12 XI 2019.

⁷ P. Starosta, *Poza metropolię. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995, s. 30-32.

⁸ Szerzej zob. S. Kubas, *op. cit.*

charakteryzuje przewaga formalnych struktur oraz licznych kontaktów towarzyskich. Jednocześnie powszechna jest w nich samotność jednostek uwikłanych w sieć krótkotrwałych więzi psychicznych. Natomiast w lokalnościach społecznych więzi tworzą trwałe kontakty rodzinne, sąsiedzkie oraz personalno-instytucjonalne. Pierwszoplanową rolę odgrywają codzienne kontakty osobiste i emocjonalne relacje⁹.

Próby systematyki wspólnot lokalnych każą nam przede wszystkim dzielić wspólnoty ze względu na kryterium przestrzenno-ilościowe. Określa ono, ilu członków i na jak dużym terytorium tworzy wspólnotę. Z tego punktu widzenia Sebastian Kubas wyróżnia wspólnoty rodzinno-towarzyską, lokalną, państwową i międzypaństwową. Pierwsza skupia swoich członków ze względu na istnienie więzi pokrewieństwa oraz znajomości. Druga, jak określają niektórzy, może liczyć do 5000 członków. Trzecia jest wytworem państwa, a czwarta, jak w przypadku społeczeństwa Unii Europejskiej, przybiera formy ponadpaństwowe. Używając powyższego kryterium, za wspólnoty lokalne uznamy dwie pierwsze. Zwłaszcza że stopień zaangażowania w sprawy wspólnoty jest tym większy, im bliżej znajduje się ona w odczuciu jej członków¹⁰.

Należy w tym miejscu podkreślić, że formy wspólnoty lokalnej często wykraczają poza pierwiastek społeczny. Przykładem innego rodzaju form mogą być lokalne wspólnoty: polityczne, ekonomiczne, kulturowe czy wreszcie religijne. Ich wpływ na bezpieczeństwo na terytorium działalności jest bezsporny. Dla wspólnoty politycznej może to być potrzeba wpływu na decyzje dotyczące kierowania sprawami wspólnoty, dla wspólnoty ekonomicznej jest to rozwój więzi gospodarczych. Członków wspólnoty religijnej będzie łączyć więź duchowa, a wspólnota kulturowa będzie dążyła do kultywowania tradycji¹¹. Każda z nich skupia jednostki ze względu na realizację konkretnych potrzeb i celów, ale jednocześnie może artykułować inne potrzeby i formy działalności.

Jak już wspomniano, wśród cech społeczności lokalnej wymienia się przede wszystkim przestrzeń, czyli geograficznie wydzielony obszar bądź terytorium, którą owa społeczność zajmuje. Istotne są również wspólne więzi i społeczne interakcje zachodzące między zamieszkującymi terytorium ludźmi, co przyczynia się do wewnętrznej integracji i stwarza realne przesłanki do podejmowania wspólnych działań m.in. na rzecz lokalnego bezpieczeństwa. Nie mniej ważną cechą społeczności lokalnej jest poczucie przynależności do grupy i dostrzeżenie jej odrębności, czego wyrazem są postawy określane jako tzw. patriotyzm lokalny, poczucie tożsamości¹². Przypomnę, że tożsamość to wiązka uczuć i poglądów żywionych przez jednostkę wobec miejsca,

⁹ A. Wójtowicz, *op. cit.*

¹⁰ S. Kubas, *op. cit.*

¹¹ *Ibidem.*

¹² H. Podedworna, *op. cit.*, s. 111-119.

w którym żyje, oraz ludzi zamieszkujących to miejsce i tworzących społeczność lokalną. Część badaczy problematyki bezpieczeństwa społecznego przypisuje tożsamości rolę wartości nadrzędnej. Według nich bezpieczeństwo społeczne obejmuje dwa obszary tematyczne, z których pierwszy – kulturowy – związany jest z tożsamością kolektywną (*societal security*), drugi zaś – socjalny – związany jest z tożsamością indywidualną (*social security*)¹³. Ważnym czynnikiem, który umacnia bezpieczeństwo w społecznościach lokalnych, jest udział mieszkańców danego terytorium we wszelkiego rodzaju akcjach społecznych.

Istotną kwestię stanowi próba odpowiedzi na pytanie: co rozumiemy jako zagrożenie bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych? Do czynników kształtujących bezpieczeństwo społeczności lokalnych należą przede wszystkim te, które integrują bądź dezintegrują społeczności lokalne. Otóż spektrum tych zjawisk jest bardzo szerokie. Stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa społeczności lokalnych konflikty z reguły toczą się między mieszkańcami, przedstawicielami władz samorządowych, często również administracji rządowej. Stroną konfliktów są nierzadko przedsiębiorcy działający na terytorium danej społeczności. Jednostka może uznać za zagrożenie bezpieczeństwa każde pogorszenie swej sytuacji, a nawet każdą utratę szansy przyszłej poprawy, wraz z brakiem oparcia (kogoś lub w czymś). Jednak rozważając kwestie bezpieczeństwa jako problem społeczności lokalnych, takie ujęcie jest zbyt szerokie. Trudno wymagać, aby społeczność dążyła do osiągnięcia bezpieczeństwa idealnego czy też brała odpowiedzialność za zapewnienie wszechstronnego rozwoju swoich członków i ich dostępu do wszelkich dóbr, tak materialnych, jak i duchowych.

Ograniczając zakres społeczności lokalnych w dążeniu do zapobiegania i eliminacji zagrożeń, Jolanta Supińska uważa, że „za kolidujące z bezpieczeństwem (jako wartością i jako potrzebą) należy uznać zagrożenia: życia, zdrowia fizycznego, zdrowia psychicznego i samodzielności ekonomicznej”¹⁴. Z kolei Barry Buzan w swojej pracy zatytułowanej *People, States and Fear* [„Ludzie, państwa i strach”], stanowiącej początek studiów nad zakresem bezpieczeństwa w postzimnowojennym porządku świata, formułuje pięć sektorów zagrożeń bezpieczeństwa: wojskowy, polityczny, społeczny, ekonomiczny i ekologiczny¹⁵.

¹³ M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo społeczne jako rodzaj bezpieczeństwa. Ustalenia wprowadzające*, [w:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, red. nauk. A. Skrabacz, S. Sułowski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012, s. 15 i nn.

¹⁴ J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, ASPRA-JR, Warszawa 2014, s. 132–133.

¹⁵ B. Buzan, *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*, Wheatsheaf Books, Brighton 1983; wyd. 2 popr.: *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, London 1991, cyt. za: M. Leszczyński,

Z przedstawionych powyżej sektorów w sferze lokalnej społeczności będą mieć do czynienia zwłaszcza z zagrożeniami społecznymi, ekonomicznymi i ekologicznymi. Zagrożenia naruszają bezpieczeństwo na wielu płaszczyznach życia społecznego. W wymiarze obiektywnym przeciwieństwem bezpieczeństwa jest zagrożenie, subiektywnym zaś – strach, lęk¹⁶. Aby określić wpływ działań społeczności lokalnych na zaspokojenie potrzeb w zakresie bezpieczeństwa, należy usystematyzować źródła zagrożeń. Jolanta Supińska proponuje następujący podział¹⁷:

- środowisko naturalne – przyroda jest najstarszym źródłem zagrożeń, dominuje nad człowiekiem, zagraża klęskami żywiołowymi, głodem, epidemiami i szeregiem jeszcze nieujawnionych zagrożeń. Coraz wyraźniej doświadczamy, że gdy zdominowana przez człowieka przyroda ginie, stwarza to zagrożenie wyginięcia gatunku ludzkiego;
- technika – technosfera jest sztucznym środowiskiem stworzonym przez człowieka. Niedoskonała, niesprawna, kalecząca i nieergonomiczna stwarza zagrożenia, podobnie gdy jest wyalienowana, przerasta możliwości jej zrozumienia i obsługi;
- społeczeństwo – system społeczno-polityczny warunkuje zachowania jednostek, które generują zagrożenia m.in. w postaci: przemocy zorganizowanej – wynikającej np. z niepraworządności i alienacji społecznej i politycznej; ekonomicznej „walki o byt”; wyzysku i alienacji w pracy; ingerencji instytucji w życie prywatne jednostki lub rodziny, zwłaszcza kiedy narusza intymność; współczesnego tempa zmian w większości sfer życia, szczególnie załamania gospodarczo-finansowych i ładu społecznego;
- agresja innych jednostek – powszechnie występujące zachowania patologiczne, przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu, nietolerancja, zawiść itp.
- zagrożenie jednostki samą sobą – występuje niekiedy wbrew woli, niekiedy jako wolny wybór. Przejawy to m.in.: niedomagania wrodzone lub nabyte, czyny jednostki godzące w dobro i interesy innych osób lub systemu, czyny autodestrukcyjne (akty samobójcze, alkoholizm, narkomania), czyny konstruktywne obciążone ryzykiem niepewności sukcesu¹⁸.

Podjmując próbę uszczegółowienia problemów społeczności lokalnych w zapewnieniu bezpieczeństwa ich członków, zwrócić należy uwagę na zagrożenia związane: ze zdrowiem (w tym niemożnością zarobkowania i zarazem pokrycia dodatkowych

V. Mika, *Bezpieczeństwo społeczne w nowym pojmowaniu bezpieczeństwa państwa*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis” 2010, nr 33, s. 101.

¹⁶ J. Supińska, *op. cit.*, s. 128.

¹⁷ *Ibidem*, s. 130-132.

¹⁸ *Ibidem*.

wydatków na leczenie), starością – nieuchronną ze względów biologicznych (spadkiem dochodów, niemożnością zarobkowania, niezdolnością do samoobsługi), z trwałą niesprawnością (niezdolnością do pracy, inwalidztwem), bezrobociem (niezdolnością systemu do wykorzystania potencjału ludzkiego), okresową utratą zdolności do zarobkowania¹⁹. Kolejne na liście zagrożeń będą kwestie bezpieczeństwa w sferze lokalnej infrastruktury (oświetlenie ulic, dobre i bezpieczne drogi, swobodny dostęp do żłobków, przedszkoli i szkół itp.), organizacji porządku publicznego, bezpieczeństwa sanitarnego, zapobiegania klęskom żywiołowym czy wreszcie ochrony przeciwpożarowej²⁰.

Państwo jest organizacją współczesnych społeczeństw, której celem i sensem istnienia jest dobro człowieka, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym. „Punktem wyjścia w kształtowaniu państwa jest człowiek jako istota społeczna, który dąży do zaspokajania potrzeb materialnych i duchowych łączy się z innymi ludźmi, tworząc grupy społeczne zarówno niesformalizowane (rodzina, plemię, naród), jak i sformalizowane (partie polityczne, państwa, organizacje międzynarodowe)”²¹. Państwo, jako przymusowa organizacja, wyposażona jest w atrybuty władzy zwierzchniej po to, by ochraniać przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi ład zapewniający zasiedlającej jego terytorium społeczności korzystne warunki egzystencji. Przymusowy charakter państwa nie zawsze odpowiada potrzebom w zakresie bezpieczeństwa ukształtowanym w ramach szeroko pojętej kultury lokalnej. Ponadto bezpieczeństwo państwa trudno utożsamiać z bezpieczeństwem obywateli określonym w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²². Rodzime pojęcie bezpieczeństwa państwa różni się od zastanego w aktach prawa międzynarodowego terminu „bezpieczeństwo narodowe”.

Społeczeństwo potrzebowało i potrzebuje mitów, zarówno w skali jednostki, jak i w wymiarze globalnym czy narodowym. Mit polityczny możemy zdefiniować jako swoistą formę idei politycznej opierającą się nie na wiedzy racjonalnej i empirycznej, lecz na instynktownej wierze w twierdzenie dotyczące świata polityki. Konstytutywną rolę w upowszechnianiu mitu stanowi czynnik emocjonalny, głównie zaspokojenie ludzkich potrzeb, uczuć. Jednocześnie mit niejako legitymizuje podejmowanie określonych działań politycznych tak przez jednostkę, jak i przez grupę społeczną. Mity

¹⁹ *Ibidem*, s. 134.

²⁰ M. Rozwadowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz działania zmierzające do jego poprawy*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2014, nr 15, s. 249-250.

²¹ J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2004, s. 14, *Prace Wydziału Nauk Prawnych*, nr 24.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 5.

dają poczucie wspólnoty, tożsamości, także bezpieczeństwa²³. Mitem możemy określić uproszczone przekonania, niekoniecznie oparte na faktach, ale takie, które zapewniają nam poczucie przynależności, tożsamości i określonego celu. Choć mity są ewidentnie subiektywne, to ich siła sprawcza jest niejednokrotnie większa niż obiektywnej prawdy.

Mit polityczny stanowi znaczącą część mitów występujących w życiu społecznym. Jest zmistyfikowaną formą świadomości politycznej, posiada strukturę otwartą, może być wzbogacony lub pewne jego części mogą być pomijane. W bliższej i dalszej przeszłości Polacy skonstruowali szereg mitów, galerię różnorodnych obrazów zjawisk z zakresu polityki, życia społecznego i kultury bazującą na naszych emocjach, inspirującą nas do myślenia mitycznego. Dzięki mitom odkrywamy własną tożsamość, trwałość, mit kształtuje nasze postawy i zachowania²⁴. Mity dają nam poczucie bezpieczeństwa, wspólnoty, siły nie tylko duchowej, ale również złudne poczucie siły fizycznej. Ojczyzna, patriotyzm, niepodległość, sojusze polityczno-wojskowe – to tylko niektóre z najważniejszych polskich mitów narodowych. Istnieje również cała gama mitów odnoszących się do wydarzeń z przeszłości: wielkich powstań narodowych, wojen, idei politycznych²⁵.

Polacy należą do narodów, które mają większą niż inne nacje potrzebę mitów. Narody imperialne wymyślają je po to, by uzasadnić panowanie nad innymi narodami. Narody podbite, jak Polska – aby usprawiedliwić sytuację i podejmować próbę wykrzesania sił potrzebnych do przetrwania. Polityczne przeciwności, których konsekwencje dotknęły wiele pokoleń, sprzyjały powstaniu mitogennej atmosfery intelektualnej. Cechami nadrzędnymi polskich mitów są: megalomania narodowa, czyli twierdzenie o wyższości, niezwykłości danego narodu, a przez to jego szczególnej misji dziejowej i posłannictwie wobec innych narodów, oraz mesjanizm, czyli nurt w filozofii polskiej, którego największy rozkwit przypada na okres między powstańiami w XIX wieku. Specyfika tego nurtu filozoficznego oparta jest na tendencji do tworzenia spekulatywnych systemów metafizycznych z jednej strony i reformowania świata przez filozofię z drugiej. Charakterystyczny jest również powszechny pogląd, że Polacy jako naród posiadają wybitne cechy osobowości, które w sposób szczególny

²³ T. Biernat, *Mit polityczny*, PWN, Warszawa 1989; S. Filipowicz, *Mit i spektakl władzy*, PWN, Warszawa 1988, *Logos*.

²⁴ S. Filipowicz, *op. cit.*, s. 52.

²⁵ M. Szczurowski, *Mit wojny jako polityczne uzasadnienie przemocy*, [w:] *W kręgu zjawisk patologii kulturowej współczesnego świata*, red. nauk. K. Bielawski, J. Ślęzak, M. Żejmo, Instytut Politologii. Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015, s. 73.

wyróżniają ich pośród narodów świata. Jako taki ma wiele narodowych odpowiedników w innych krajach, jak chociażby w Rosji czy Serbii²⁶.

Jeden z pierwotnych polskich mitów dotyczy walki o ojczyznę. O wojny w doświadczonej przez historię regionie, jakim jest Europa Środkowo-Wschodnia, nie było i nie jest trudno. Na terytorium, gdzie swoje prawa rości szereg mniejszości etnicznych, problem granic nie mógł być rozwiązany pokojowo za pomocą formuł nacjonalistycznych. Najczęściej rozwiązywany był, jest i będzie za pomocą siły. Końcowy okres II wojny światowej przyniósł Polsce „niepodległość” na terytorium zgodnym z koncepcją piastowską, „odzyskanym” dzięki repatriacji i akcjom przesiedleńczym w rodzaju akcji „Wisła” i innych²⁷. Skutek tychże działań był taki, że dostosowano ludność do ustalonych granic. Miliony „nie-Polaków” wygoniono, z kolei dla milionów Polaków znalazły się domy po „wypędzonych”. Była to największa wymiana ludności w dziejach Europy. I naturalna konsekwencja nacjonalistycznych mitów o „krwi i ziemi”, o ojczyźnie, niepodległości, a także o patriotyzmie²⁸.

Bliski mitowi walki jest mit patriotyzmu, chociaż przez wielu jest uważany za cechę narodową Polaków. O jego znaczeniu dla Polaków świadczy m.in. fakt rozbudowy całej sfery ontologicznej dyskursu nad patriotyzmem, stworzenie najróżniejszych jego form i postaci, a tym samym zachowań patriotycznych. I tak np. mamy patriotyzm czasu wojny i czasu pokoju, kształtowanie się tego pojęcia, począwszy od średniowiecznego etosu rycerskiego. Tym samym powstał mit o patriotyzmie, który jest cechą narodową Polaków. W dużej mierze mit ten został ukształtowany poprzez bogatą i różnorodną w treści literaturę.

W rozumieniu patriotyzmu kryje się wartość, która kształtuje tożsamość jednostkową. Odgrywa ona ważną rolę w życiu społecznym, jednak podobnie jak inne wartości podlega tym samym kryteriom ludzkiej struktury bytowej. Jest ona osadzona w ludzkim działaniu. Patriotyzm należy do wartości więziotwórczych, dlatego wpisuje się w pewne tendencje komunikacyjne. Jest istotnym kanałem wzajemnego porozumienia i wymiany symbolicznej. W sytuacji kryzysu komunikacyjnego spotyka go taki sam los jak inne istotne wartości życia społecznego. Patriotyzm zawiera w sobie

²⁶ M. Szczurowski, *Mity, rytuały, symbole a żołnierz polski w przestrzeni politycznej II wojny światowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 22.

²⁷ A. Chojnowska, *Operacja „Wisła”*, „Zeszyty Historyczne” (Paryż) 1992, nr 102; *Wysiedlać czy repolonizować? Dylematy polityki wobec Warmiaków i Mazurów po 1945 roku*, red. T. Filipkowski, W. Gieszczyński, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2001 i inne.

²⁸ M. Szczurowski, *Mity, rytuały, symbole...*, s. 23.

znaczenie o charakterze symbolicznym w postaci miejsca, języka, historii, narodu. Rodzi się z więzi z tymi wymiarami ludzkiej tożsamości²⁹.

Jak wynika z powyższego, mamy tu do czynienia z całą sferą mitów tzw. narodowych, czyli dotyczących całego narodu. Ich celem jest stworzenie odpowiedniego mniemania o tym narodzie, a w szczególności pozytywnych wyobrażeń o nim. Takie mity służą przede wszystkim podtrzymaniu tożsamości narodowej czy skupieniu narodu wokół jakiejś sprawy, ugruntowują społeczeństwo w przekonaniu o niezwyklej sile i możliwościach w nim tkwiących. Sferę mityczną wypełniają także klechdy narodowe będące wynikiem fragmentaryzacji mitologii narodowej, niosące w sobie wartości odnoszące się do różnych sfer życia społecznego.

Często odnosimy się do zbiorowej pamięci, którą wypełnia nie tyle prawda historyczna, ile mityczna opowieść o dawnych czynach, przewagach lub cierpieniach. Ma ona bez wątpienia przewagę nad historią, tak jak mit ma przewagę nad faktem. Politycy i politolodzy są świadomi, że każdy ustrój opiera się na jakichś mitach i że mają one strukturę religijną. Rzymska *theologia civilis*, czyli teologia polityczna, uzasadnia sakralny charakter władzy. Natomiast *theologia mythica* tłumaczy sensy opowieści sankcjonujących ład polityczny³⁰.

Wreszcie pora pomyśleć o modyfikacji modelu państwa i nowelizacji części mitologii narodowej, chociażby ściśle związanej z symbolem ojczyzny. Ta, miast jawić się nam jako świętość nadzwyczajna, za którą najszlachetniej jest umrzeć, niechaj wzorem społeczności lokalnych stanie się przede wszystkim naszym domem, gdzie będziemy czuli się bezpiecznie, żyli zgodnie, we wzajemnym szacunku. Jest to również wyzwanie dla sformułowania kierunków kształtowania naszej narodowej kultury.

Bibliografia

- Biernat T., *Mit polityczny*, PWN, Warszawa 1989.
- Brzeziński M., *Bezpieczeństwo społeczne jako rodzaj bezpieczeństwa. Ustalenia wprowadzające*, [w:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, red. nauk. A. Skrabacz, S. Sulowski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.
- Buzan B., *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, London 1991.
- Chojnowska A., *Operacja „Wisła”*, „Zeszyty Historyczne” (Paryż) 1992, nr 102.
- Czernik T., *Patriotyzm jako wartość nieograniczona*, „Perspectiva” R. VI, 2007, nr 2(11).
- Filipowicz S., *Mit i spektakl władzy*, PWN, Warszawa 1988, *Logos*.

²⁹ T. Czernik, *Patriotyzm jako wartość nieograniczona*, „Perspectiva” R. VI, 2007, nr 2(11), s. 31.

³⁰ A. Krzemiński, *Walka na mity*, „Polityka” 2009, nr 18.

- Goszczyński W., Kniec W., Czachowski H., *Lokalne horyzonty zdarzeń*, Wydawnictwo Muzeum Etnograficznego w Toruniu, Toruń 2015.
- Kłosowska A., *Kultura masowa. Krytyka i obrona*, PWN, Warszawa 2006, *Biblioteka Socjologiczna*.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Krukowski J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2004, *Prace Wydziału Nauk Prawnych*, nr 24.
- Krzemiński A., *Walka na mity*, „Polityka” 2009, nr 18.
- Kubas S., *Pojęcie wspólnoty lokalnej, jej formy i wpływ na rozwój samorządności*, [w:] M. Barański et al., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa 2007.
- Leszczyński M., Mika V., *Bezpieczeństwo społeczne w nowym pojmowaniu bezpieczeństwa państwa*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis” 2010, nr 33.
- Podedworna H., *Analiza struktur społecznych. Wybrane przykłady*, [w:] *Socjologia ogólna. Wybrane problemy*, red. J. Polakowska-Kujawa, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
- Roman W. K., *Współczesna kultura dokumentacyjna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- Rozwadowski M., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz działania zmierzające do jego poprawy*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2014, nr 15.
- Starosta P., *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995.
- Supińska J., *Dylematy polityki społecznej*, ASPRA-JR, Warszawa 2014.
- Szczepański J., *Elementarne pojęcie socjologii*, PWN, Warszawa 1978.
- Szczurowski M., *Mity, rytuały, symbole a żołnierz polski w przestrzeni politycznej II wojny światowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
- Szczurowski M., *Mit wojny jako polityczne uzasadnienie przemocy*, [w:] *W kręgu zjawisk patologii kulturowej współczesnego świata*, red. nauk. K. Bielawski, J. Ślęzak, M. Żejmo, Instytut Politologii. Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015.
- Wysiedlać czy repolonizować? *Dylematy polityki wobec Warmiaków i Mazurów po 1945 roku*, red. T. Filipkowski, W. Gieszczyński, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2001.
- Wójtowicz A., *Spółeczność lokalna*, [on-line:] https://mfiles.pl/pl/index.php/Spo%C5%82eczno%C5%9B%C4%87_lokalna.

Marcin Koczan 
Uniwersytet Wrocławski

Polityka energetyczna Polski do 2040 roku – przejaw realizmu czy *wishful thinking*?

ABSTRACT: The article concerns plans for the development of the energy sector presented by the Polish government in the draft document Polish energy policy until 2040. The author focuses on several crucial closely related factors such as the share of coal in Poland's energy balance, the possibility of its replacement by renewable energy sources and nuclear power and at the transition stage through natural gas. The author analyses the Government's assumption regarding the development directions of the energy sector in Poland over the next two decades and assesses the chances of their effective implementation.

KEYWORDS: energy policy, renewable energy, natural gas, energy sector

Opracowany przez Ministerstwo Energii (dalej ME) dokument *Polityka energetyczna Polski do 2040 roku* (dalej PEP2040) jest próbą określenia kierunków rozwoju sektora energetycznego w najbliższych dekadach i znalezienia odpowiedzi na najważniejsze wyzwania przed nim stojące. Dokument został przedłożony do konsultacji społecznych w listopadzie 2018 roku. W terminie wyznaczonym do przedłożenia poprawek (15 stycznia 2019 roku) nadesłano około 1800 wniosków o dokonanie korekt. Początkowo finalna wersja miała być zaprezentowana na Europejskim Kongresie Gospodarczym w Katowicach w maju 2019 roku, ale w kwietniu ME rozwiało nadzieje na szybkie wdrożenie strategii, deklarując przyjęcie dokumentu dopiero w okresie wakacyjnym.

W sierpniu 2019 roku „Dziennik Gazeta Prawna” dotarł jednak do informacji, że PEP2040 nie będzie przyjęta w tej kadencji¹. Ostatecznie na początku listopada 2019 roku na stronach internetowych Ministerstwa Aktywów Państwowych² został opublikowany zaktualizowany i rozszerzony projekt PEP2040 i ponownie poddany konsultacjom społecznym.

Dokument określa stosunkowo krótką perspektywę czasową – 20 lat (przy założeniu, że PEP2040 zostanie przyjęty w 2020 roku). Z uwagi na długi okres przygotowawczy inwestycji w sektorze energetycznym, czas potrzebny na uzyskanie wszystkich wymaganych zgód i pozwoleń, a także okres zwrotu zainwestowanego kapitału 15–20 lat to relatywnie krótka perspektywa. W 2010 roku niemiecki rząd przyjął strategię transformacji energetycznej do roku 2050. Taką samą perspektywę czasową określił rząd Danii, przyjmując w 2011 roku strategię rozwoju swojego sektora energetycznego. Ustawa o prawie energetycznym, na podstawie której powstał dokument PEP2040, w art. 15, ust. 2 określa perspektywę dwudziestoletnią jako minimalny okres planowania strategicznego. Ministerstwo Energii przygotowało więc strategię na minimalny, wymagany ustawą okres. Horyzont planowania PEP powinien być dłuższy nie tylko z uwagi na proces inwestycyjny, ale także dlatego, że Unia Europejska planuje swoje działania w zakresie polityki energetyczno-klimatycznej w dłuższej perspektywie. W listopadzie 2018 roku Komisja Europejska przedstawiła długoterminową strategię dojścia do gospodarki neutralnej dla klimatu. Polska zgodnie z unijnymi regulacjami będzie musiała przedstawić strategię dojścia do gospodarki niskoemisyjnej także w perspektywie do 2050 roku. Wydaje się uzasadnione, aby oba dokumenty miały analogiczny horyzont czasowy. Ustawa o prawie energetycznym w art. 15, ust. 1 nakłada na właściwego ministra obowiązek opracowywania polityki energetycznej co 4 lata. Poprzednia strategia *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* została przyjęta przez Radę Ministrów w listopadzie 2009 roku. Szybkie przyjęcie PEP2040 jest pożądane i oczekiwane przez sektor energetyczny.

¹ K. Baca-Pogorzelska, *Strategia energetyczna nie w tej kadencji*, [on-line:] <https://serwisy.gazeta-prawna.pl/energetyka/artykuly/1424425,strategia-energetyczna-polski-do-2040-r.html> – 23 XII 2019. Zgodnie z informacją gazety rzekomym powodem opóźnienia miało być zaangażowanie Ministerstwa w pracę nad ustawą o cenach energii, brak finalnej decyzji o budowie elektrowni atomowego, a także brak decyzji o eksploatacji złoża węgla brunatnego Złoczew. Dwie ostatnie sprawy mają kluczowe znaczenie dla kształtu PEP2040.

² Ministerstwo Energii na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 roku zostało zastąpione przez Ministerstwo Aktywów Państwowych.

W projekcie PEP2040 z listopada 2019 roku³ korekcie uległy dwa z pięciu głównych celów:

1. 56–60% węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej w 2030 roku (projekt z listopada 2018 roku wskazywał 60%⁴);
2. 21–23% odnawialnych źródeł energii (dalej OZE) w finalnym zużyciu energii brutto w 2030 roku (projekt z listopada wskazywał 21%⁵);
3. wdrożenie energetyki jądrowej do 2033 roku (zapis niezmieniony);
4. ograniczenie emisji CO₂ o 30% do 2030 roku – rok bazowy 1990 (zapis niezmieniony);
5. wzrost efektywności energetycznej o 23% do 2030 roku w stosunku do prognoz zużycia energii pierwotnej z 2007 roku (zapis niezmieniony).

Dokument określa siedem kierunków polityki energetycznej Polski do 2040 roku:

1. optymalne wykorzystanie własnych zasobów energetycznych;
2. rozbudowa infrastruktury wytwórczej i sieciowej energii elektrycznej;
3. dywersyfikacja dostaw gazu i ropy oraz rozbudowa infrastruktury sieciowej;
4. rozwój rynków energii;
5. wdrożenie energetyki jądrowej;
6. rozwój odnawialnych źródeł energii;
7. rozwój ciepłownictwa i kogeneracji;
8. poprawa efektywności energetycznej gospodarki.

W niniejszym artykule odniosę się przekrojowo do kilku węzłowych kwestii, takich jak: projekcja miksu energetycznego, udział węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej obecnie i w ciągu dwóch najbliższych dekad, gaz ziemny jako paliwo pośrednie w procesie transformacji energetycznej. Ocenę szanse na budowę elektrowni jądrowej i rozwoju odnawialnych źródeł energii jako głównych źródeł zastąpienia węgla w miksie energetycznym. Wyżej wymienione elementy tworzą system współzależny. Brak osiągnięcia zakładanych w PEP2040 celów w zakresie rozwoju energetyki jądrowej spowoduje powstanie deficytu mocy wygenerowany przez wycofywanie mało sprawnych bloków węglowych i wygaszanie energetyki opartej na węglu kamiennym. Zakładany w PEP2040 rozwój OZE będzie możliwy przy jednoczesnym rozwoju energetyki opartej o gaz ziemny jako istotnej części systemu tzw. elektrowni rezerwowych. Udział węgla w miksie energetycznym będzie spadał w tempie proporcjonalnym do tempa rozwoju innych nośników, tj. atomu, gazu, OZE.

³ *Polityka energetyczna Polski do 2040 roku (PEP2040)*, Ministerstwo Energii, Warszawa 2019, sygnatura projektu: w. 2.1 – 08.11.2019.

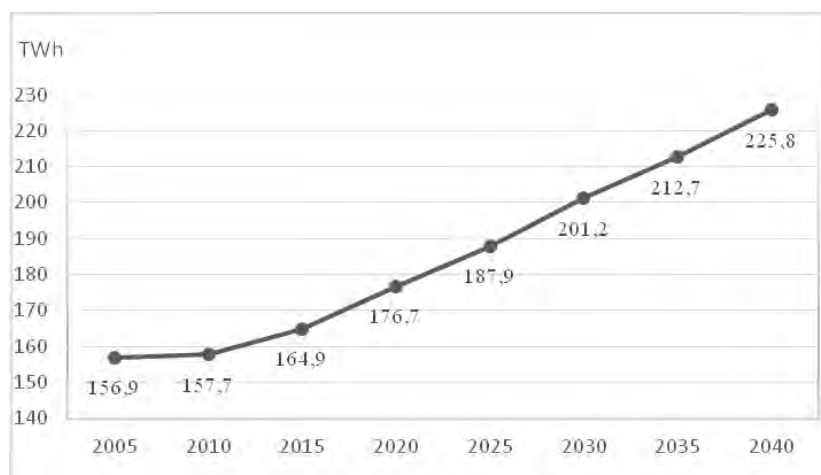
⁴ *Polityka energetyczna Polski do 2040 roku (PEP2040)*, Ministerstwo Energii, Warszawa 2018, sygnatura projektu: w. 1.2-23.11.2018, s. 6.

⁵ *Ibidem*.

Węgiel jako podstawa miks energetycznego

Zgodnie z prognozami PEP2040 produkcja energii elektrycznej w Polsce w ciągu dwóch najbliższych dekad będzie stale rosnąć⁶. W 2040 roku ma osiągać poziom ponad 225 terawatogodzin (wykres 1). Jeżeli te prognozy się potwierdzą, oznacza to wzrost produkcji o około 14% do roku 2030 i o blisko 28% do 2040 roku. Władze zakładają zazwyczaj szybsze tempo wzrostu zapotrzebowania na energię. W ostatnich kilkunastu latach właściwie żadna rządowa prognoza dotycząca produkcji czy zapotrzebowania na energię elektryczną nie potwierdziła się. Jest prawdopodobne, że rosnąca efektywność wykorzystania energii, stosowanie mniej energochłonnych technologii, spowoduje, że wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną w ciągu najbliższych dwóch dekad będzie niższy niż zakładany z PEP2040.

Wykres 1. Produkcja i prognoza produkcji energii elektrycznej w Polsce w latach 2005-2040

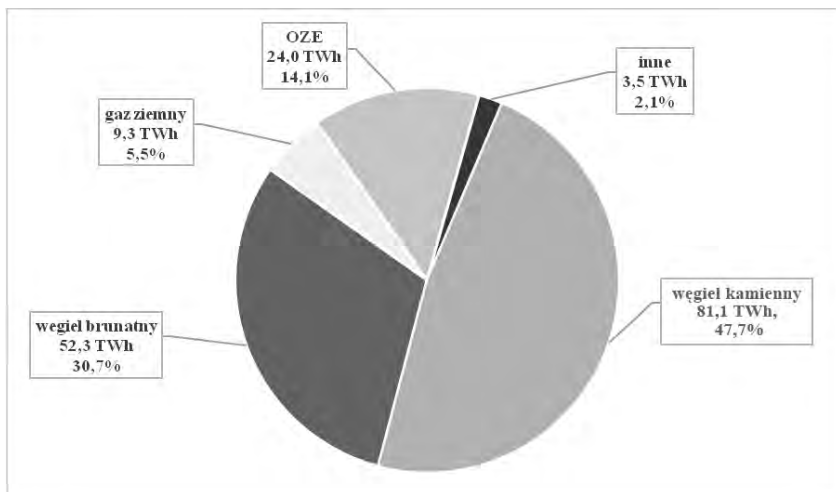


Źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznika nr 2 do PEP2040: *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora paliwowo-energetycznego*, Ministerstwo Energii, Warszawa 2019, s. 22.

⁶ PEP2040 zakłada relatywnie wysoki wzrost 1,9% rocznie. Prognozy Polskich Sieci Elektroenergetycznych do roku 2027 zakładają wzrost z 1,2% do 1,6%. Szerzej zob. *Plan rozwoju w zakresie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2018-2027*, Polskie Sieci Elektroenergetyczne, styczeń 2018.

W minionych dekadach energia elektryczna w Polsce produkowana była głównie poprzez spalanie węgla kamiennego i brunatnego. Udział tego surowca w miksie energetycznym systematycznie spada. W 1990 roku był to udział około 90%, w roku 2016 – 80%. Obecnie z węgla produkujemy 79% energii elektrycznej (zob. wykres 2).

Wykres 2. Produkcja energii elektrycznej w 2017 roku (TWh oraz %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Macuk, J. Maćkowiak-Pandera, A. Rubczyński, *Transformacja energetyczna w Polsce*, edycja 2018, Forum Energii, s. 13, [on-line:] <https://forum-energii.eu/pl/analizy/polska-transformacja-energetyczna> – 5 I 2020.

Zgodnie z założeniami PEP2040 do 2030 roku udział węgla w miksie energetycznym spadnie do około 60%, ale ilościowo sektor energetyczny w Polsce będzie zużywać niemal tyle samo surowca. Skąd go pozyskamy? PEP2040 wskazuje głównie produkcję krajową, co będzie oznaczało otwieranie nowych kopalń, pogłębianie szybów, budowę nowych lub rozbudowę istniejących poziomów wydobywczych. Wydobycie węgla kamiennego w Polsce jednak sukcesywnie spada ze 140 mln ton w 1995 do 63,4 mln ton w 2018 roku. Niedobory surowca krajowego uzupełniane są importem, który w ostatnich latach wzrósł niemal dwukrotnie z 10,34 mln ton w 2008 do 19,68 mln ton w 2018 roku⁷.

⁷ Dlaczego Polska importuje węgiel? Minister wyjaśnia, [on-line:] <https://tvn24bis.pl/surowce,78/import-wegla-do-polski-minister-srodowiska-henryk-kowalczyk-wyjasnia,968651.html> – 30 XII 2019.

Czy otwieranie nowych pokładów jest realne? Protesty społeczne wobec eksploatacji złoża Złoczew⁸ czy blokowanie uruchomienia złoża Paruszowice w Rybniku są symptomatyczne. Rośnie świadomość lokalnej społeczności odnośnie do skutków eksploatacji węgla. Należy się spodziewać nasilenia oddolnych inicjatyw wzmacniających ten proces. Zgodnie z założeniami PEP2040 udział węgla w miksie energetycznym będzie spadał systematycznie do 56% w 2030 i 28% w roku 2040. Do 2030 roku ten spadek będzie kompensowany przez wzrost udziału OZE do 32% w 2030 i do 40% w 2040 roku, a od połowy lat 30. przyłączeniem do systemu pierwszego z sześciu bloków elektrowni atomowej. Zgodnie z założeniami PEP2040 będzie rosła rola gazu w systemie elektroenergetycznym, w ciepłownictwie i sektorze bytowo-komunalnym. Będzie miało to związek z relatywnie dużą elastycznością mocy wytwórczych opartych na tym paliwie i mniejszą emisyjnością w porównaniu z węglami kamiennym i brunatnym.

Gaz ziemny jako paliwo pośrednie

Zgodnie z założeniami PEP2040 w następnych latach zwiększenie konsumpcji gazu na krajowym rynku nastąpi poprzez:

1. budowę gazowo-parowych bloków energetycznych;
2. stymulowanie popytu wewnętrznego poprzez głębszą gazyfikację kraju (zgodnie z planem firmy Gaz-System S.A., przedsiębiorstwa odpowiedzialnego za transport gazu ziemnego i zarządzanie siecią przesyłową na terenie Polski, długość sieci przesyłowej gazu ziemnego z około 12 000 km obecnie zostanie powiększona do około 14 800 km w 2029 roku⁹. Poziom zgazyfikowania gmin w Polsce zwiększy się z 65% w 2019 roku do 77% już w roku 2022);
3. zwiększenie wykorzystania gazu w postaci LNG i CNG jako paliwa alternatywnego w transporcie morskim i lądowym;
4. powstanie rezerwowych jednostek wytwórczych dla odnawialnych źródeł energii, dla których potrzebna jest elastyczna rezerwa mocy (elektrownie zasilane gazem charakteryzują się stosunkowo wysokim poziomem sterowalności. Mimo że gaz jest paliwem droższym niż węgiel, to z uwagi na rosnące ceny praw do emisji

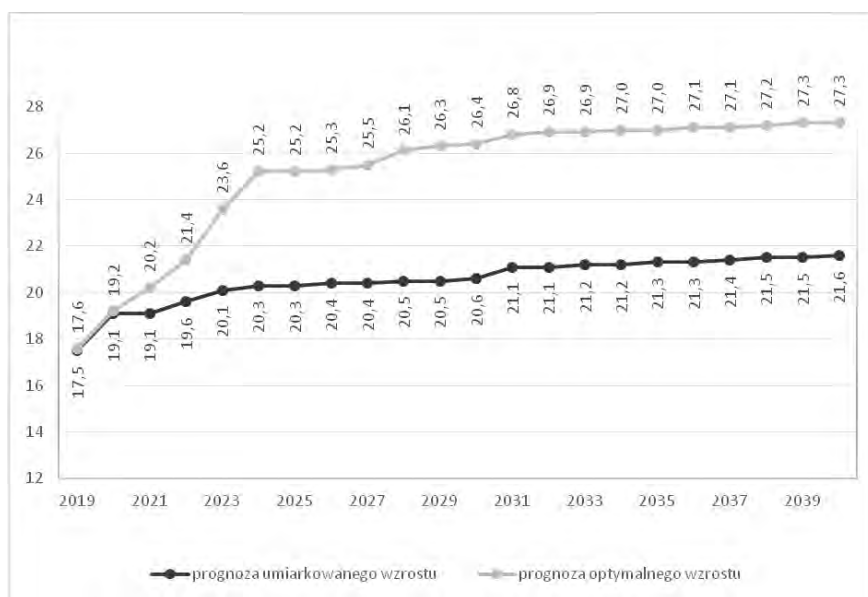
⁸ Złoże jest oddalone od elektrowni Bełchatów, którą ma zasilać, o około 70 km. Transport węgla brunatnego na taką odległość jest mało opłacalny. To obok protestów społecznych istotna przeszkoda w jego eksploatacji.

⁹ *Krajowy dziesięcioletni plan rozwoju systemu przesyłowego w zakresie zaspokajania obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe na lata 2020–2029*, Gaz-System S.A., Warszawa 2019, s. 30.

finalna cena energii produkowanej w jednostkach gazowych będzie konkurencyjna wobec węglowych).

Gaz-System S.A. w swojej prognozie zapotrzebowania na usługę przesyłową gazu na rynku krajowym na lata 2018-2040 opracował dwa warianty wzrostu popytu: umiarkowany wzrost (UW) i optymalny wzrost (OW) (wykres 3). Oba warianty opierają się na podpisanych umowach o przyłączenie do sieci przesyłowej, wzroście PKB (UW – zakłada niski wzrost PKB z możliwością pojawienia się recesji; OW – zakłada umiarkowany wzrost PKB przy braku recesji) i cen gazu (UW – zakłada wzrost ceny z uwagi na zwiększony popyt na surowiec w pozostałych krajach UE; OW – zakłada umiarkowany wzrost ceny za gaz z uwagi na dostęp do wspólnego runku UW i dostawy gazu skroplonego do Polski)¹⁰.

Wykres 3. Roczne zapotrzebowanie na usługę przesyłową na podstawie prognozy Gaz-System S.A. do 2040 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Krajowy dziesięcioletni plan rozwoju systemu przesyłowego w zakresie zaspokajania obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe na lata 2020-2029*, Gaz-System S.A., Warszawa 2019, s. 22.

¹⁰ *Ibidem*, s. 19.

Zgodnie z prognozami Gaz-Systemu do 2030 roku zanotujemy wzrost zapotrzebowania na gaz, w zależności od scenariusza od 2,6 mld m³ do 8,4 mld m³, głównie w sektorze elektroenergetyki. Skąd pozyskamy dodatkową ilość surowca? PEP2040 kładzie nacisk na rozwijanie produkcji krajowej, na rozwój niekonwencjonalnych metod wydobywania gazu, a także na poszukiwanie i eksploatację zagranicznych złóż przez krajowe podmioty (szczególnie na Norweskim Szelfie Kontynentalnym – z uwagi na finalizację gazociągu Baltic Pipe w 2022 roku). Wysiłki zmierzające do podniesienia produkcji i wzrostu udziału rodzimego surowca w ogólnym bilansie zużycia nie zaspokoją rosnącego popytu. Krajowa produkcja gazu ziemnego w 2040 roku pozostanie mniej więcej na aktualnym poziomie¹¹. PEP2040 zakłada pokrycie zwiększonego zapotrzebowania na surowiec z importu. W najbliższej dekadzie zmieni się natomiast struktura kierunków importu gazu ziemnego. Surowiec importowany ze wschodu zostanie zastąpiony gazem norweskim, LNG z USA i Kataru. Tak zwany kontrakt jamalski, na podstawie którego importujemy z Rosji około 9 mld m³ gazu rocznie, wygasa z końcem 2022 roku¹². PEP2040 zakłada, że do tego czasu będziemy w stanie zaspokoić swoje podstawowe potrzeby dostawami z innych kierunków, głównie za pośrednictwem:

1. terminala LNG w Świnoujściu – obecnie zdolności regazyfikacji wynoszą 5 mld m³ gazu, ale do 2021 roku mają zostać zwiększone do 7,5 mld m³ rocznie¹³. Poziom wykorzystania gazoportu wynosił w 2019 około 60%¹⁴. W zależności od rozwoju globalnego rynku LNG przewiduje się możliwość zwiększenia przepustowości terminala do 10 mld m³ w perspektywie do 2030 roku;
2. gazociągu Baltic Pipe – inwestycja zgodnie z planem powinna zostać ukończona do października 2022 roku. Gazociąg będzie transportował surowiec z Norweskiego Szelfu Kontynentalnego. Zdolności przesyłowe przewidziane są na 10 mld m³

¹¹ Zob. załącznik nr 1 do PEP2040: *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora paliwowo-energetycznego*, Ministerstwo Energii, Warszawa 2019, s. 12.

¹² *Oświadczenie woli PGNiG zakończenia Kontraktu Jamalskiego z dniem 31 grudnia 2022 roku*, [on-line:] <http://pgnig.pl/aktualnosci/-/news-list/id/oswiadczenie-woli-zakonczenia-kontraktu-jamalskiego-z-dniem-31-grudnia-2022-roku/newsGroupId/10184?changeYear=2019¤tPage=3> – 3 I 2020.

¹³ Zgodnie z deklaracjami spółki Polskie LNG dostępnymi na stronie internetowej www.polskielng.pl „Program Rozbudowy Terminala LNG” składa się z czterech etapów: 1. dodatkowej instalacji regazyfikacyjnej, 2. trzeciego zbiornika na LNG, 3. instalacji przeładunkowej LNG na kolej, 4. budowy dodatkowego nabrzeża, które umożliwi załadunek i rozładunek zbiornikowców.

¹⁴ *Terminal LNG w Świnoujściu jest najlepiej wykorzystany w Europie*, [on-line:] <https://www.wnp.pl/gazownictwo/terminal-lng-w-swinoujsciu-jest-najlepiej-wykorzystany-w-europie,344193.html> – 3 I 2020.

gazu, z tym że 2,5 mld m³ to surowiec dostępny dla PGNiG zgodnie z koncesją, pozostałe 7,5 mld m³ trzeba by zakupić na norweskim rynku;

3. tzw. pływającego terminala LNG w Zatoce Gdańskiej – ma być wybudowany do 2025 roku, o możliwościach regazyfikacyjnych na poziomie 4,5 mld m³ gazu, który podobnie jak terminal w Świnoujściu umożliwi dywersyfikację kierunków importu.

W ocenie autora gaz ziemny będzie odgrywał coraz istotniejszą rolę jako paliwo zasilające sektor elektroenergetyczny. Dane dotyczące produkcji energii elektrycznej w minionych latach pokazują wyraźny trend. W 2016 roku w elektrowniach zasilanych gazem ziemnym wyprodukowano 5,7 TWh energii elektrycznej, w 2017 roku 7,1 TWh, a w roku następnym już 9,5 TWh, co stanowiło blisko 6% energii wytworzonej w kraju. Zgodnie z założeniami PEP2040 moc elektrowni gazowych ma wynieść w 2040 roku 9700 MW (więcej niż w elektrowniach zasilanych węglami kamiennym i brunatnym – łącznie 8000 MW), do tego dochodzą elektrociepłownie zasilane gazem o planowanej mocy w 2040 roku na poziomie 2740 MW. Mamy do czynienia z synergią kilku czynników, które przyczynią się do realizacji tych założeń. Zaliczam do nich: rozwijanie alternatywnych wobec rosyjskiego kierunków dostaw surowca w konkurencyjnej cenie, trendy rozwojowe rynku wymuszające tworzenie elektrowni rezerwowych dla OZE, rozwój systemu przesyłowego.

Elektrownia atomowa

Zgodnie z założeniami PEP2040 wdrożenie energetyki atomowej to jedyny sposób na zaspokojenie niedoborów energii po wyłączeniu części nieefektywnych źródeł węglowych i na redukcję emisji gazów (tj. dwutlenku węgla – CO₂, tlenków azotu – NO_x, tlenków siarki – SO_x) oraz pyłów. Pierwszy blok o mocy 1-1,5 GW powinien zostać uruchomiony w roku 2033, kolejnych pięć, o analogicznej mocy, w odstępach dwu-, trzyletnich. Czy to są realne plany? Polskie władze pracują nad wdrożeniem energetyki jądrowej od ponad 10 lat, efekty tych wysiłków nie są zadowalające. W styczniu 2009 roku Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie rozwoju energetyki jądrowej¹⁵. W maju tego samego roku na mocy rozporządzenia powołano pełnomocnika rządu do spraw polskiej energetyki jądrowej (Dz. U. 2009, nr 72, poz. 622), a w 2014 roku Rada Ministrów przyjęła „Program polskiej energetyki jądrowej”¹⁶. Polska Grupa

¹⁵ Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r. (nr 4/2009) w sprawie działań podejmowanych na rzecz rozwoju energetyki jądrowej w Polsce.

¹⁶ Uchwała Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. (nr 15/2014) w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”, M. P. 2014, poz. 502.

Energetyczna (PGE) S.A., jako podmiot wiodący w zakresie budowy energetyki jądrowej w Polsce, w 2010 roku utworzyła spółkę celową PGE EJ1¹⁷, której bezpośrednim zadaniem jest przygotowanie i realizacja procesu inwestycyjnego budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. W marcu 2018 roku Najwyższa Izba Kontroli opublikowała raport z realizacji „Programu polskiej energetyki jądrowej” (PPEJ). NIK stwierdził brak realizacji zasadniczych zadań określonych w PPEJ, uznał zakładane uruchomienie pierwszego bloku w 2024 roku za nierealne, skrytykował zmiany w koncepcji budowy elektrowni jądrowej i niską efektywność działań właściwych ministrów. Zgodnie z raportem NIK PGE EJ1 w latach 2010–2014, czyli w okresie przygotowawczym przed przyjęciem PPEJ, wydała 133,2 mln zł. W latach 2014–2017 (do trzeciego kwartału) wydatki wyniosły 776 mln zł (w tym 552,5 mln przez podmioty administracji publicznej i 223 mln zł przez PGE S.A. i jej spółkę zależną)¹⁸. Zdaniem kontrolerów NIK głównym powodem kilkuletniego opóźnienia w realizacji PPEJ był brak wyboru technologii i wykonawcy budowy elektrowni jądrowej. Mimo że od publikacji raportu NIK minęły trzy lata, niewiele się w tym zakresie zmieniło. Rząd prowadzi rozmowy z dostawcami technologii, ale żadne decyzje nie zapadły. Nie znamy także lokalizacji przyszłej elektrowni¹⁹. PEP2040 wskazuje trzy potencjalne lokalizacje: Kopalino w gminie Choczewo, Żarnowiec w gminie Krokowa na Pomorzu lub okolice Bełchatowa. Dwie pierwsze miejscowości są od dawna brane pod uwagę i PGE EJ1 realizował przewidziane przez PPEJ zadania lokalizacyjne i środowiskowe, a nastawienie społeczności lokalnej wobec budowy elektrowni w ich gminach jest przychylne²⁰. Bełchatów nie był wcześniej brany pod uwagę. Nie zostały dla tej lokalizacji przeprowadzone badania lokalizacyjne i środowiskowe, nie ma wiarygodnych badań odnośnie do stosunku społeczności lokalnej i władz samorządowych. NIK szacuje, że opóźnienie w uruchomieniu elektrowni atomowej wygeneruje konkretne koszty związane z koniecznością zakupu praw do emisji, szacowane na 253–430 mln zł rocznie w latach 2025–2030²¹.

Przyjęta w 2009 roku, a obowiązująca nadal PEP2030 uruchomienie pierwszego bloku elektrowni atomowej określa na rok 2020. To w sposób wyraźny obrazuje błędy

¹⁷ Struktura akcjonariatu wygląda następująco: 70% udziałów posiada PGE, 10% Tauron, 10% Enea i 10% KGHM.

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej”*, nr ewid. 169/2017/P/17/018/KGP, s. 10.

¹⁹ Zgodnie z przyjętym przez rząd RP w styczniu 2009 r. *Ramowym harmonogramem działań dla energetyki jądrowej* wybór lokalizacji miał nastąpić do czerwca 2012.

²⁰ *Postawy Polaków wobec energetyki jądrowej. Raport z badań*, Partner in Business Strategies, Sopot 2018.

²¹ *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja...*, s. 31–32.

w planowaniu, brak decyzji i konsekwencji w działaniu wszystkich rządów sprawujących władzę w ostatniej dekadzie. Sytuacja pod względem kondycji polskiej gospodarki i poparcia społeczeństwa wobec elektrowni atomowej była wyjątkowo korzystna dla rozwoju energetyki jądrowej. Obecnie polskie władze prowadzą negocjacje z trzema potencjalnymi dostawcami technologii: USA, Japonią i Francją, ale niestety bez konkretnych decyzji. Jeżeli założenia PEP2040 w zakresie energetyki jądrowej mają zostać zrealizowane w postaci pierwszego reaktora oddanego do użytku w 2033 roku, to w najbliższych kilkunastu miesiącach powinien zostać ustalony model finansowania inwestycji (zgodny z zasadami pomocy publicznej), wybór technologii i lokalizacja. Biorąc pod uwagę dotychczasowe tempo realizacji PPEJ, wydaje się to, w ocenie autora, mało prawdopodobne.

Odnawialne źródła energii

Wzrost udziału OZE w zużyciu energii jest jednym z trzech priorytetowych obszarów polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej. Ogólnounijny cel na 2020 rok wynosił 20% OZE w finalnym zużyciu energii. Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2009/28/WE Polska została zobowiązana, aby do roku 2020 wytwarzać co najmniej 15% energii finalnej²² ze źródeł odnawialnych. Przyjęta w 2009 roku *Polityka energetyczna Polski do 2030*²³ zakłada realizację tego celu. Opracowany przez Ministerstwo Gospodarki w 2010 roku *Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych do 2020 r.* określał ścieżkę osiągnięcia tego celu i przyrost udziału poszczególnych rodzajów OZE w finalnym zużyciu (zob. tabelę 1).

²² Zużycie energii finalnej dzieli się na zużycie energii elektrycznej w sektorze ciepłownictwa i chłodnictwa oraz w transporcie.

²³ Dokument *Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku* został przyjęty przez Radę Ministrów 10 listopada 2009 roku.

Tabela 1. Etapy dochodzenia do 15% udziału OZE w finalnym zużyciu energii w 2020 roku z uwzględnieniem ciepłownictwa i chłodnictwa, elektroenergetyki oraz transportu w latach 2010-2020

Kategorie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
OZE ciepłownictwo i chłodnictwo (systemy sieciowe i nie sieciowe) [%]	12,29	12,54	12,78	13,05	13,29	13,71	14,39	15,02	15,68	16,50	17,05
OZE – energetyka [%]	7,53	8,85	10,19	11,13	12,19	13,00	13,85	14,68	15,64	16,78	19,13
OZE – transport [%]	5,84	6,30	6,76	7,21	7,48	7,73	7,99	8,49	9,05	9,59	10,14
Całkowity udział OZE [%]	9,58	10,09	10,60	11,05	11,45	11,90	12,49	13,11	13,79	14,58	15,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.

Zgodnie z danymi Eurostatu jedynie w latach 2011-2014 udawało nam się wypełniać zakładane cele (zob. wykres 4)²⁴.

Już w maju 2016 roku Instytut Jagielloński, analizując zbyt powolny wzrost udziału OZE w finalnym zużyciu energii, sugerował, że Polska nie osiągnie zakładanych 15% do 2020 roku²⁵. Podobne wnioski znalazły się w opublikowanym w listopadzie 2018 roku raporcie Najwyższej Izby Kontroli odnośnie do rozwoju odnawialnych źródeł energii²⁶. Na początku 2019 roku media podały informację²⁷, a rząd Polski w przesłanym do Komisji Europejskiej *Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 (projekt)*²⁸ przyznał, że 15% udział OZE w finalnym zużyciu nie zostanie osiągnięty w 2020 roku. Plan zakłada osiągnięcie tego poziomu dopiero w 2022. Niewywiązanie się przez Polskę z unijnych zobowiązań może pociągnąć za sobą dwa negatywne

²⁴ *Share of energy from renewable sources*, [on-line:] https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_ind_ren&lang=en – 15 I 2020.

²⁵ *Wykonanie celu OZE 2020. Analiza stanu obecnego i prognoza*, red. Ch. Schnell, [on-line:] <https://wysokienapiecie.pl/wp-content/uploads/2016/05/raport%202020.pdf> – 10 I 2020.

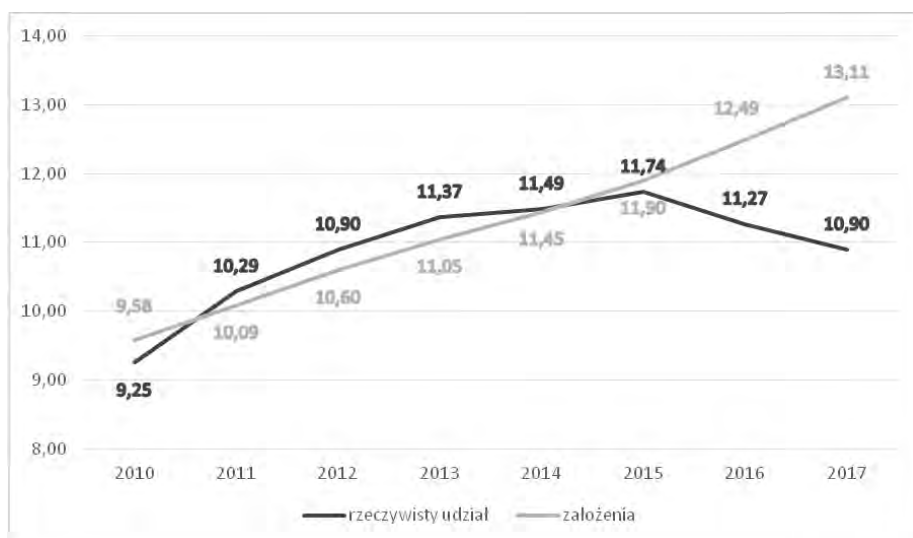
²⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii*, nr ewid. 171/2017/P/17/020/KGP.

²⁷ B. Oksińska, *Porażka Polski w rozwoju OZE. Nie osiągniemy celu*, [on-line:] <https://www.rp.pl/ENERGIA-OZE/301139983-Porazka-Polski-w-rozwoju-OZE-Nie-osiagniemy-celu.html> – 10 I 2020.

²⁸ *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030. Założenia i cele oraz polityki i działania*, [on-line:] <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe> – 6 XI 2020.

scenariusze: wprowadzenie sankcji lub ewentualnie konieczność zakupu energii od innych państw członkowskich, które mają nadwyżkę produkcji z OZE. Interpretacja udziału OZE przez Brukselę dotyczy poziomów zużycia energii, a nie jej wytworzenia. NIK w raporcie z kontroli sektora OZE szacuje potencjalny koszt zakupu tej energii na 8 mld zł²⁹.

Wykres 4. Zakładany w Krajowym Planie Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych wzrost udziału OZE a rzeczywisty udział OZE zgodnie z danymi Eurostatu w latach 2010-2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010 i danych Eurostatu.

Zgodnie z przyjętymi przez Unię Europejską w 2018 roku regulacjami udział OZE w bilansie unijnym do 2030 roku powinien zostać zwiększony do 32%. PEP2040 zakłada zwiększenie udziału OZE w finalnym zużyciu energii brutto na poziomie 21% do 2030 roku. Podniesienie tego poziomu o dodatkowe 2%, tj. do 23%, zgodnie z założeniami PEP2040, będzie zależało od dotacji unijnych przyznanych Polsce w ramach sprawiedliwej transformacji. *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030* określa następujące etapy osiągnięcia tego celu: rok 2022 – około 15%, rok

²⁹ Informacja o wynikach kontroli. Rozwój..., s. 10.

2025 – około 17%, rok 2027 – około 19%³⁰. W sektorze elektroenergetycznym udział OZE będzie kształtował się na wyższych poziomach: 32% w 2030 roku i 40% w 2040 roku. Zwiększanie udziału odnawialnych źródeł energii pociąga za sobą sporo korzyści dla polskiego sektora elektroenergetycznego, takich jak dywersyfikacja lokalnej infrastruktury wytwórczej, zerowa emisyjność czy ograniczenie importu paliw kopalnych. Należy postawić jednak pytanie: czy założenia PEP2040 odnośnie do udziału OZE w finalnym zużyciu energii są realistyczne? W dekadzie 2010–2020 podnieśliśmy udział OZE finalnym zużyciu energii tylko o 4,55% – z 9,25% do 13,8% – i nie osiągnęliśmy zakładanych celów. W dekadzie 2020–2030 roku rząd zakłada zwiększenie dynamiki wzrostu blisko dwukrotnie, tj. o 8% (z 13,8% w roku 2020 do 21% w roku 2040), choć już wiadomo, że wyliczenia podane w PEP2040 są nieaktualne i ścieżka dojścia zostanie przesunięta o co najmniej dwa lata.

Wnioski

PEP2040 w wielu zakresach ma zachowawczy charakter. Wyznacza mało ambitne cele redukcji emisji CO₂, niskie tempo wzrostu OZE w sektorze elektroenergetycznym oraz powolny proces odchodzenia od węgla w wytwarzaniu energii. Rodzi to poważne obawy o niewydolność systemu elektroenergetycznego, przyspieszony proces zamykania elektrowni węglowych z uwagi na niespełnianie norm emisyjnych, a także szybsze niż zakłada PEP2040 wyczerpywanie się złóż węgla brunatnego. Jeżeli proces redukcji mocy wytwórczych elektrowni zasilanych węglem brunatnym nie będzie prowadzony równoległe z rozwojem energetyki atomowej, możemy oczekiwać niedoboru energii elektrycznej nawet do 9 GW³¹. Rząd nie podejmuje realnych działań zmierzających do uruchomienia pierwszej elektrowni atomowej do 2033 roku. Wypełnienie założeń PEP2040 w tym zakresie wydaje się mało prawdopodobne. To może spowodować konieczność wydłużenia pracy niektórych bloków węglowych przeznaczonych do likwidacji, a tym samym wysokie koszty wytworzenia energii, wpływające negatywnie na konkurencyjność całej gospodarki. Istnieje także ryzyko konieczności zwiększenia importu energii od naszych sąsiadów. Pozorowana budowa elektrowni atomowej może także blokować rozwój innych sektorów, np. morskich farm wiatrowych, ze względu na ograniczenia sieci.

³⁰ *Krajowy plan na rzecz energii...*, s. 18.

³¹ A. Gawlikowska-Fyk, J. Maćkowiak-Pandera, *PEP2040 pod lupą Forum Energii*, [online:] <https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/pep-2040-uwagi> – 10 I 2020.

Wydaje się jednak, że rynek wymusi, niezależnie od działań rządu, przyspieszenie pewnych procesów. Stale rozwijające się technologie produkcji energii z OZE, wpływające na spadek cen, połączone z upowszechnieniem użycia spowodują zapewne szybsze tempo wzrost udziału OZE niż zakładane w PEP2040 8%. Na atrakcyjności zyskały umowy PPA – Corporate Power Purchase Agreement – zawierane między wytwórcami a odbiorcami energii. Pierwsze symptomy nowego trendu już możemy obserwować. W listopadzie 2019 roku firma Innogy Renewables podpisała z Kompanią Piwowarską dziesięcioletni kontrakt na dostawę energii z farm wiatrowych w Nowym Stawie. Instalacja ma powstać bez wsparcia rządowego na zasadzie kooperacji B2B³².

(Tekst został przekazany do druku w maju 2020 roku).

Bibliografia

- Baca-Pogorzelska K., *Strategia energetyczna nie w tej kadencji*, [on-line:] <https://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/1424425,strategia-energetyczna-polski-do-2040-r.html>.
- Dlaczego Polska importuje węgiel? Minister wyjaśnia*, [on-line:] <https://tvn24bis.pl/surowce,78/import-wegla-do-polski-minister-srodowiska-henryk-kowalczyk-wyjasnia,968651.html>.
- Gawlikowska-Fyk A., Maćkowiak-Pandera J., *PEP2040 pod lupą Forum Energii*, [on-line:] <https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/pep-2040-uwagi>.
- Kompania Piwowarska, [on-line:] <https://www.kp.pl/dla-mediow/browary-kompanii-piwowarskiej-przechodza-w-100-na-energie-elektryczna-pochodzaca-z-wiatru-dzieki-wspolpracy-z-innogy>.
- Krajowy dziesięcioletni plan rozwoju systemu przesyłowego. Plan rozwoju w zakresie zaspokajania obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe na lata 2020–2029*, Gaz-System S.A., Warszawa 2019.
- Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030. Założenia i cele oraz polityki i działania*, [on-line:] <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe>.
- Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.
- Macuk R., Maćkowiak-Pandera J., Rubczyński A., *Transformacja energetyczna w Polsce*, edycja 2018, Forum Energii, [on-line:] <https://forum-energii.eu/pl/analizy/polska-transformacja-energetyczna>.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej”*, nr ewid. 169/2017/P/17/018/KGP.

³² Informacja na stronie Kompani Piwowarskiej: <https://www.kp.pl/dla-mediow/browary-kompanii-piwowarskiej-przechodza-w-100-na-energie-elektryczna-pochodzaca-z-wiatru-dzieki-wspolpracy-z-innogy> – 20 XII 2019.

- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii*, nr ewid. 171/2017/P/17/020/KGP.
- Oksińska B., *Porażka Polski w rozwoju OZE. Nie osiągniemy celu*, [on-line:] <https://www.rp.pl/ENERGIA-OZE/301139983-Porazka-Polski-w-rozwoju-OZE-Nie-osiagniemy-celu.html>.
- Oświadczenie woli PGNiG zakończenia Kontraktu Jamalskiego z dniem 31 grudnia 2022 roku*, [on-line:] <http://pgnig.pl/aktualnosci/-/news-list/id/oswiadczenie-woli-zakonczenia-kontraktu-jamalskiego-z-dniem-31-grudnia-2022-roku/newsGroupId/10184?changeYear=2019¤tPage=3>.
- Plan rozwoju w zakresie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2018-2027*, Polskie Sieci Elektroenergetyczne, styczeń 2018.
- Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, dokument przyjęty jako załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r.
- Polityka energetyczna Polski do 2040 roku (PEP2040)*, Ministerstwo Energii, Warszawa 2018, sygnatura projektu: w. 1.2-23.11.2018.
- Polityka energetyczna Polski do 2040 roku (PEP2040)*, Ministerstwo Energii, Warszawa 2019, sygnatura projektu: w. 2.1-08.11.2019.
- Postawy Polaków wobec energetyki jądrowej. Raport z badań*, Partner in Business Strategies, Sopot 2018.
- Ramowy harmonogram działań dla energetyki jądrowej*, Ministerstwo Gospodarki, Pełnomocnik Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej, Warszawa 2009.
- Share of energy from renewable sources*, [on-line:] https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_ind_ren&lang=en.
- Terminal LNG w Świnoujściu jest najlepiej wykorzystany w Europie*, [on-line:] <https://www.wnp.pl/gazownictwo/terminal-lng-w-swinoujsciu-jest-najlepiej-wykorzystany-w-europie,344193.html>.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r. (nr 4/2009) w sprawie działań podejmowanych na rzecz rozwoju energetyki jądrowej w Polsce*.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. (nr 15/2014) w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”*, M. P. 2014, poz. 502.
- Wykonanie celu OZE 2020. Analiza stanu obecnego i prognoza*, red. Ch. Schnell, [on-line:] <https://wysokienapiecie.pl/wp-content/uploads/2016/05/raport%202020.pdf>.
- Załącznik nr 1 do PEP2040: *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora paliwowo-energetycznego*, Ministerstwo Energii, Warszawa 2019.

Rafał Miernik 

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Bezpieczeństwo społeczne jako element warunkujący bezpieczeństwo państwa

ABSTRACT: Social security is a category that relatively recently appeared in the area of sciences dealing with national security and is a permanent element conditioning the security of a democratic country. It has found itself in the field of interest among others, economists, political scientists, sociologists, resulting in a variety of its perceptions, but also seeking answers to the question: what the importance of social security for the security of the state is.

KEYWORDS: human security, social security, state security

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo społeczne jest kategorią, która stosunkowo niedawno pojawiła się w obszarze nauk o bezpieczeństwie, i trwałym elementem warunkującym bezpieczeństwo demokratycznego państwa. Cel niniejszego artykułu to analiza znaczenia bezpieczeństwa społecznego, w tym bezpieczeństwa jednostek, dla bezpieczeństwa państwa. Bezpieczeństwo społeczne odgrywa istotną rolę w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa państwa poprzez zapobieganie takim zagrożeniom jak marginalizacja, ubóstwo, bezrobocie, migracje i szeregu innych, wskazanych w niniejszym artykule.

Podejmowane działania mają wpływać na poczucie bezpieczeństwa, rozumianego często jako wolność od zagrożeń, które niosą powyższe zjawiska. Wskazano również na rolę państwa w zapewnianiu bezpieczeństwa społecznego jako podstawowej potrzeby człowieka.

Pojęcie bezpieczeństwa społecznego rozwinęło się w kontekście polityki społecznej, która dotyczy zarówno wolności od zagrożeń społecznych, jak i określonego poziomu życia. Bezpieczeństwo społeczne znalazło się w polu zainteresowań m.in. ekonomistów, politologów, socjologów, czego konsekwencją są różnorodne jego postrzeganie, jak również poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jakie jest znaczenie bezpieczeństwa społecznego dla bezpieczeństwa państwa. Jak podkreśla Jerzy Jaskiernia: „Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i zbiorowości ludzkiej. Jego zakres ewoluuje, podążając za rozwojem coraz to nowych zagrożeń”¹.

Przedmiotem bezpieczeństwa społecznego jest funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa społecznego na różnych poziomach, celem zaś monitorowanie i rozwiązywanie problemów społecznych zagrażających bezpieczeństwu państwa². Bezpieczeństwo społeczne jako zadanie publiczne realizowane jest przez organy państwa, przejawia się w tych działaniach władz publicznych, które uwzględniają korzyści i interesy wszystkich obywateli (zasada dobra wspólnego), wyraża się w organizacji życia społecznego, by ludzie mieli możliwość realizacji swoich ról społecznych (zasada partycypacji), angażuje nie tylko publiczne podmioty bezpieczeństwa społecznego, ale również organizacje pozarządowe i instytucje rynkowe (zasada wieloaspektowości), zwracając uwagę, że bezpieczeństwo społeczne wynikać powinno także z odpowiedzialności człowieka za przyszłość (zasada przezorności).

Zaspokojenie najważniejszych potrzeb dotyczących przetrwania, stabilizacji oraz swobodnego rozwoju, dobrobytu i jakości życia to cele bezpieczeństwa społecznego, niezwykle istotne z punktu widzenia stabilności i rozwoju państwa. Wartości, które najczęściej przypisywane są bezpieczeństwu społecznemu, to sprawiedliwość społeczna, równość, solidarność, samorządność, partnerstwo, a w wymiarze oceny instytucji – sprawność i efektywność³. Janusz Gierszewski zwraca uwagę, że „zagrożenie bezpieczeństwa społecznego związane jest z niezaspokojeniem istotnych potrzeb jednostek

¹ J. Jaskiernia, *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki w Polsce – obszary koegzystencji i konfliktu tych wartości w kontekście standardów międzynarodowych i wewnętrznych*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, red. idem, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2012, s. 49.

² J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2013, s. 165.

³ *Ibidem*, s. 123–124.

i grup społecznych”⁴, co grozi poczuciem utraty bezpieczeństwa. Główne problemy wyznaczające kierunki bezpieczeństwa społecznego to: problemy demograficzne, niski poziom aktywności ekonomicznej, przeciwdziałanie powiększaniu sfery ubóstwa rodzin, problemy migracyjne, krótki czas aktywności zawodowej. Na powyższe kwestie zwraca uwagę *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy*: „Szybko starzejące się społeczeństwo Europy, nowe modele życia rodzinnego, zmiany struktury populacji, zjawisko urbanizacji i większa różnorodność życia zawodowego zmieniają sposób, w jaki powstaje spójność społeczna”⁵. Podkreśla się, że z powodu rosnącej liczby ludności na świecie, powszechnych napięć oraz zmiany klimatu można spodziewać się kryzysu uchodźczego związanego z napływem migrantów z różnych części świata. Ponadto zwraca się uwagę na problem bezrobocia, zwłaszcza wśród osób młodych⁶. Kwestie te podejmowane są również w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*, w której wymienia się takie czynniki zagrożeń jak bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni, rozwarstwienie społeczne, bezpieczeństwo zdrowotne obywateli, handel ludźmi, starzenie się ludności państw europejskich, kwestie bezpieczeństwa energetycznego czy konieczność zachowania różnorodności biologicznej w Europie⁷.

Rola państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo postrzegane jest jako „cel działania państwa i porządku dla zapewnienia wewnętrznych i zewnętrznych warunków sprzyjających rozwojowi państwa, jego życiowym interesom oraz ochrony przed istniejącym i potencjalnym zagrożeniem”⁸. Zgodnie z definicją (*Mini*)*Słownika BBN* bezpieczeństwo to

teoria i praktyka zapewniania możliwości przetrwania (egzystencji) i realizacji własnych interesów przez dany podmiot, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), podejmowanie wyzwań, redukovanie ryzyk oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów. Współczesne bezpieczeństwo ma charakter zintegrowany (kompleksowy,

⁴ *Ibidem*, s. 130.

⁵ Komisja Europejska, *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, Bruksela 2017, s. 10, [on-line:] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/biala_księga_w_sprawie_przyszłości_europy_pl.pdf – 25 IX 2019.

⁶ *Ibidem*, s. 11.

⁷ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, [on-line:] <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> – 28 IX 2019.

⁸ *Wybrane problemy ekonomiki i bezpieczeństwa*, red. Z. Stachowiak, J. Płaczek, AON, Warszawa 2002, s. 32.

wielowymiarowy), w którym – w zależności od przyjętego kryterium – można wyróżnić różne jego rodzaje, dziedziny, sektory, działy i obszary⁹.

W zależności od rodzaju podmiotu można wyróżnić bezpieczeństwo indywidualne, grupowe, narodowe, międzynarodowe, z kolei w zależności od przedmiotu bezpieczeństwa możemy w zasadzie wyróżnić tyle jego rodzajów, dziedzin, sektorów, działów, obszarów itd., ile jest możliwych sfer aktywności danego podmiotu (w każdej sferze aktywności występują jakieś elementy bezpieczeństwa)¹⁰. W okresie zimnej wojny koncepcja bezpieczeństwa odnosiła się jedynie do ochrony państw jako obiektów odniesienia i wyzwań, które były pojmowane przez pryzmat bezpieczeństwa narodowego¹¹.

W literaturze bezpieczeństwo definiowane jest jako „wolność od zagrożeń, które zapewnia suwerenność państwa i jako stan uzyskany w efekcie odpowiednio zorganizowanej obrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi”¹². Bezpieczeństwo związane było ściśle z integralnością terytorialną i ochroną suwerenności. Takie podejście ma odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, w której zwraca się uwagę na trzy wartości: terytorium, ludność i władzę¹³. Bezpieczeństwo państwa oznacza, że państwo chroni własne interesy narodowe i niweluje zagrożenia płynące z zewnątrz, jak i z wewnątrz¹⁴. Państwa przy pomocy wyspecjalizowanych do tego organów dążą do zachowania optymalnego poziomu bezpieczeństwa.

Według Jerzego Stańczyka „podstawę bezpieczeństwa państwa stanowi przetrwanie państwa oraz narodu, integralność terytorialna, niezależność polityczna i jakość życia”¹⁵. Zdaniem Jacka Czaputowicza „bezpieczeństwo państwa to najważniejsza wartość [...], a jednocześnie proces obejmujący różne środki, gwarantujące trwałą, wolną od zakłóceń byt i rozwój narodowy, w tym ochronę i obronę państwa [...] oraz ochronę

⁹ (Mini)Słownik BBN, [on-line:] <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html> – 25 X 2019.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ M. Musioł, *Znaczenie sekurytyzacji i sektorów bezpieczeństwa w ramach krytycznych studiów nad bezpieczeństwem*, „Historia i Polityka” 2018, nr 23(30), s. 39.

¹² *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Pawłowski, A. Ciupiński, AON, Warszawa 2002, s. 169. Zob. także: J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 1991.

¹³ C. T. Szyjko, *Dekada Konstytucji Rzeczypospolitej. Od idei do praktyki konstytucyjnej*, [w:] *Bezpieczeństwo współczesnego świata w teorii i praktyce*, red. C. T. Szyjko, WAT, Warszawa 2007, s. 25, *Studia Prawnicze Ius et Praxis*, nr 03(04) /07.

¹⁴ M. Czernicka, *Realizm i liberalizm w badaniach nad bezpieczeństwem i polityką bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 1, red. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2018, s. 42.

¹⁵ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996, s. 16.

jednostek i całego społeczeństwa [...]”¹⁶. Państwo przyjęło na siebie wiele obowiązków zagwarantowania bezpieczeństwa i przestrzegania prawa¹⁷, dlatego powinno tak organizować przestrzeń społeczną, gospodarczą i polityczną, aby tworzyć warunki bezpiecznej egzystencji. Warto jednak podkreślić, że pomiędzy poszczególnymi szkołami istnieją rozbieżności co do roli państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa, wpływu polityki międzynarodowej i samego pola zainteresowania nauki o bezpieczeństwie¹⁸. Liberałowie podkreślają rozwój współpracy międzypaństwowej w ewoluującym społeczeństwie. Uważają świat za wielocentryczny, zwracają uwagę na wzrost współzależności między państwami, firmami, organizacjami pozarządowymi i międzyrządowymi oraz innymi podmiotami. Proces globalnej integracji i współpracy zdecydowanie kontrastuje ze światopoglądem realistów, którzy mają tendencję do widzenia państwa będącego kluczem do bezpieczeństwa w ramach współpracy międzypaństwowej, podkreślając autonomiczną rolę instytucji ponadpaństwowych i podmiotów niepaństwowych w świecie, w którym maleją zdolności państw do zapewnienia bezpieczeństwa. Wreszcie neomarksści utrzymują, że świat jest jednolitym, kapitalistycznym systemem nierówności, a prawdziwe bezpieczeństwo można zrealizować jedynie poprzez pobudzenie ruchów społecznych do walki z eksploatacyjnym systemem kapitalistycznym¹⁹.

Karina P. Marcuk zauważa, że współcześnie można rozróżnić trzy podejścia do kwestii bezpieczeństwa narodowego: tradycyjne, racjonalistyczne oraz szerokie (kompleksowe). Kompleksowe ujęcie problematyki bezpieczeństwa, uwzględniające bezpieczeństwo społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, zdaniem autorki oznacza dostrzeżenie nowych zagrożeń o charakterze pozamilitarnym (społecznych, ekonomicznych, ekologicznych itd.). Autorka podkreśla, że odejście od tradycyjnego prymatu państwa narodowego jako naczelnego podmiotu bezpieczeństwa uczyniło człowieka jego głównym przedmiotem zainteresowania (konceptja *human security* – HS)²⁰. Zdaniem Fena Olsera Hampsona i współpracowników „pojęcie bezpieczeństwa można zdefiniować jako brak zagrożenia dla podstawowych wartości ludzkich, w tym najbardziej podsta-

¹⁶ J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, PWN, Warszawa 2012, s. 16.

¹⁷ S. Filipowicz, *O władzy grzechu i grzechach władzy*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1992, s. 246.

¹⁸ R. M. Basrur, *Human Security, the State and Democracy in a Global World*, [w:] *Security in the New Millennium. Views from South Asia*, red. R. M. Basrur, India Research Press, New Delhi 2001, s. 56.

¹⁹ A. Hoogvelt, *Globalisation and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development*, Johns Hopkins University Press, Hampshire–London 1997, s. 29–37.

²⁰ K. P. Marcuk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security)*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Elipsa, Warszawa 2009, s. 69.

wowej wartości ludzkiej, fizycznej bezpieczeństwo jednostki”²¹. Badacze identyfikują podstawowe wartości ludzkie jako fizyczne bezpieczeństwo, ochronę podstawowych wolności, potrzeb i interesów gospodarczych. Po przeanalizowaniu aspektów bezpieczeństwa ludzi – w zakresie praw człowieka, zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa narodów – twierdzą, że bezpieczeństwo ludzi we wszystkich przypadkach jest uważane za „niedostateczne dobro publiczne”²². Hampson opowiada się za „dywersyfikacją podejścia do bezpieczeństwa ludzi”, które angażuje wielu aktorów²³.

Państwo nie jest pozbawione zdolności do kształtowania swojego wieloaspektowego środowiska w odniesieniu do bezpieczeństwa jego obywateli. Przeciwnie, jako najwyższa forma organizacji społeczeństwa zapewnia bezpieczeństwo poprzez politykę bezpieczeństwa, czyli „celową oraz zorganizowaną działalność upoważnionych organów państwa, zmierzającą do stałego zapewnienia optymalnego bezpieczeństwa narodowego, a także często równocześnie bezpieczeństwa międzynarodowego”²⁴. Oprócz zabezpieczenia przed zagrożeniami militarnymi prowadzi politykę gospodarczą, która maksymalizuje dobrobyt materialny, kształtując gospodarkę krajową i regulując wzajemne oddziaływanie gospodarek krajowej i światowej. Za pomocą regulacji krajowych zarządza zasobami naturalnymi (środowiskiem), chroni i promuje swoją tożsamość kulturową, rozwija swoją polityczną tożsamość, gwarantuje prawa człowieka. Żaden inny podmiot nie dysponuje instrumentami tak znacząco wpływającymi na zapewnienie bezpieczeństwa społecznego. W związku z tym koncepcje bezpieczeństwa muszą być zorientowane na państwo, gdyż jest ono dysponentem instrumentów służących bezpieczeństwu. Państwo jest kreatorem bezpieczeństwa społecznego. Jak zauważa Gierszewski, „państwo stwarza elementy stabilizujące bezpieczeństwo społeczne ze względu na sprzeczności społeczne generujące konflikty i zagrażające stabilizacji bezpieczeństwa państwa, oraz ze względu na potrzebę legitymizowania działań państwa w obszarze społecznym”²⁵. Jednymi z głównych podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, realizujących zadania w tym zakresie, są organy administracji rządowej i organy administracji samorządowej. Dlatego koncepcja bezpieczeństwa, nawet w najszerszym znaczeniu „bezpieczeństwa ludzkiego”, musi pozostać zorientowana na państwo. Bezpieczeństwo państwa wymaga ciągłej analizy zarówno wewnętrznych,

²¹ F. O. Hampson et al., *Madness in the Multitude. Human Security and World Disorder*, Oxford University Press, Ottawa 2002, s. 4.

²² *Ibidem*, s. 59-62.

²³ *Ibidem*, s. 61.

²⁴ R. Zięba, *Leksykon pokoju*, Wydawnictwo WDiNP UW, Warszawa 1987, s. 156.

²⁵ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo społeczne. Studium...*, s. 189.

jak i zewnętrznych uwarunkowań mających wpływ na środowisko, w którym znajduje się państwo²⁶.

Skupienie uwagi na zagrożeniach pozamilitarnych doprowadziło do ewolucji koncepcji bezpieczeństwa społecznego: bezpieczeństwa jednostki (*human security*), bezpieczeństwa społecznego (*societal security*), a także bezpieczeństwa ekologicznego (*environmental security*).

Bezpieczeństwo społeczne

Bezpieczeństwo społeczne rozumiane jest jako „wewnętrzna stabilność państwa istniejąca dzięki systemowi umożliwiającemu zaspokajanie niezbędnych potrzeb bytu oraz swobodny rozwój społeczny na różnych poziomach organizacji państwa, poprzez działanie różnych instytucji w ramach tego systemu, zmierzających do eliminowania lub minimalizowania zagrożeń społecznych”²⁷. Piotr Makarzec prezentuje podobną definicję, zwracając uwagę na to, że „bezpieczeństwem społecznym jest całokształt działań prawnych, organizacyjnych i wychowawczych realizowanych przez podmioty rządowe (narodowe i ponadnarodowe), pozarządowe oraz samych obywateli, które mają na celu zapewnienie pewnego poziomu życia osobom, rodzinom, grupom społecznym oraz niedopuszczenie do ich marginalizacji i wykluczenia społecznego”²⁸. Zgodnie z definicją Barbary Rysz-Kowalczyk bezpieczeństwo społeczne to „stan wolności od niedostatku materialnych środków utrzymania i istnienie realnych gwarancji pełnego rozwoju jednostek; obejmuje więc nie tylko stan wolności od różnych rodzajów ryzyka socjalnego” oraz „od zagrożeń rozwoju psychospołecznego jednostki, których źródłem może być całokształt uwarunkowań społecznych, politycznych i ekonomicznych”²⁹.

Poszerzanie definicji bezpieczeństwa i rozszerzenie zakresu przedmiotowego badań na poszczególne rodzaje bezpieczeństwa zmniejsza rolę kwestii militarnych w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego³⁰. Za Paulem D. Williamsem można wskazać, że „sektory bezpieczeństwa – obszary/pola aktywności lub areny, pociągają za sobą szcze-

²⁶ S. Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej*, AON, Warszawa 1998, s. 15.

²⁷ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo społeczne. Studium...*, s. 173.

²⁸ P. Makarzec, *Bezpieczeństwo społeczne*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa w XXI wieku*, red. M. Paździor et al., Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2018, s. 263.

²⁹ *Leksykon Polityki Społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Aspra-JR, Warszawa 2001, s. 57.

³⁰ *Ibidem*, s. 57.

gólne formy interakcji bezpieczeństwa i szczególne definicje obiektów odniesienia³¹. Przedstawiciele szkoły kopenhaskiej w toku badań wyodrębnili następujące sektory bezpieczeństwa: militarny, państwowy/polityczny, społeczny, ekonomiczny, ochrony środowiska naturalnego³². Zdaniem J. Gierszewskiego: „Rozszerzona perspektywa może dobrze służyć skoncentrowaniu uwagi na różnych instrumentach bezpieczeństwa”³³, angażując badaczy z różnych dziedzin, ale również włączając instytucje społeczne w poprawę efektywności działań służących bezpieczeństwu społecznemu³⁴.

Bezpieczeństwo społeczne, na co zwraca uwagę Gierszewski:

[...] wiąże się z prawdopodobieństwem wystąpienia niepożądanych zjawisk (problemów) społecznych oraz ograniczeniem ryzyk związanych z przetrwaniem i jakością życia w sferze ekonomicznej i kulturowej. W ten sposób można powiedzieć, że bezpieczeństwo społeczne oznacza zdolność/funkcję państwa do przeciwstawiania się zagrożeniom wewnętrznym w obszarze społecznym³⁵.

Warto jednak podkreślić, że państwo pozostaje dla obywateli głównym „dostawcą bezpieczeństwa” – rozpatrywanego przede wszystkim w wymiarach wojskowym i ekonomicznym. Zdaniem Jolanty Itrich-Drabarek „pojęcie bezpieczeństwa społecznego oznacza ochronę ze strony społeczeństwa i państwa (na zasadach sprzężenia zwrotnego) swoich członków nie tylko przez zapobieganie społecznej i ekonomicznej nędzy, ale także zapewnienie takiego ładu społecznego, w którym zapobiega się konfliktom społecznym [...]”³⁶. Zdolność państwa do przeciwdziałania zagrożeniom w obszarze wewnętrznym związana jest ze zgromadzeniem odpowiednich zasobów niezbędnych do zaspokojenia potrzeb i zapewnienie poczucia bezpieczeństwa społecznego. Bartosz Maziarz słusznie zauważa, że

[...] głównym zadaniem polityki społecznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa w sferze działań niezwiązanych bezpośrednio z zagrożeniem życia lub zdrowia i odnosi się do zaspokojenia potrzeb ludzkiej egzystencji w celu przeciwdziałania marginalizacji lub

³¹ P. D. Williams, *Security Studies. An Introduction*, Routledge Taylor&Francis Group, London–New York 2008, s. 231 [tłum. R. Miernik].

³² *Ibidem*, s. 46.

³³ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo społeczne. Studium...*, s. 58.

³⁴ *Ibidem*, s. 58.

³⁵ J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo społeczne jako dziedzina bezpieczeństwa narodowego*, „Historia i Polityka” 2018, nr 23(30), s. 22.

³⁶ J. Itrich-Drabarek, *Rola państwa w tworzeniu bezpieczeństwa społecznego Polaków*, [w:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, red. A. Skrabacz, S. Sułowski, Elipsa, Warszawa 2012, s. 85.

wykluczeniu społecznemu. Autor zwraca uwagę na to, że skrajne przypadki wykluczenia mogą doprowadzić do stanu zagrożenia bezpieczeństwa państwowego³⁷.

Ciekawe wyjaśnienie aktywności społecznej państwa prezentuje Ludmiła Dziewięcka-Bokun, wskazując, że państwo nie prowadzi aktywności społecznej, by rozwiązywać problemy społeczne czy realizować zasadę sprawiedliwości społecznej, lecz by bronić porządku, w którym problemy te występują³⁸. Minimalizowanie poczucia zagrożenia, walka z biedą, ubóstwem czy bezrobociem niewątpliwie przyczyniają się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa.

Wraz z pojawieniem się koncepcji sekurytyzacji i sektorów bezpieczeństwa współcześnie bezpieczeństwo zaczęło znacznie wykraczać poza militarne uwarunkowania. Jak zauważa Marek Leszczyński: „W czasach ograniczenia roli państwa narodowego [...] bezpieczeństwo państwa wymaga wieloaspektowego podejścia [...] współcześnie to coraz częściej harmonijny rozwój społeczny oparty na zdrowych podstawach ekonomicznych, to zdolność obywateli do uczestniczenia w globalnej wymianie handlowej, kulturalnej, idei, pomysłów i działań”³⁹. Zdaniem Aleksandry Kułagi:

Wieloaspektowe spojrzenie na bezpieczeństwo pozwala na włączenie wielu kwestii społecznych, mających doniosłe znaczenie dla rozumienia bezpieczeństwa jako stanu wolności od zagrożenia, strachu i ataku, czyli miękkich gwarancji bezpieczeństwa. W zależności od przyjętego paradygmatu teoretycznego, mamy do czynienia z odmiennym postrzeganiem podmiotu bezpieczeństwa, przedmiotu referencyjnego bezpieczeństwa, celów bezpieczeństwa oraz metod i środków do niego prowadzących. Podmiotem bezpieczeństwa może być państwo, organizacja lub korporacja międzynarodowa, której zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa przedmiotowi referencyjnemu⁴⁰.

Według uczonych współcześnie można wyróżnić pięć sektorów (obszarów) bezpieczeństwa: „[...] sektor wojskowy, dotyczący relacji siłowego przymusu; sektor polityczny, koncentrujący się na związkach władzy, aparatu zarządzania i rozpoznawania; sektor ekonomiczny, opierający się na relacjach między handlem, produkcją i finansjery; sektor społeczny, dotyczący wspólnej tożsamości, oraz sektor ekologiczny, skupiający się

³⁷ B. Maziarz, *Bezpieczeństwo społeczne jako element polityk publicznych państwa*, „Horyzonty Bezpieczeństwa” 2016, nr 2(1), s. 13.

³⁸ L. Dziewięcka-Bokun, *Bezpieczeństwo socjalne jako zadanie państwa demokratycznego*, [w:] *Innowacje dla bezpiecznego i zintegrowanego rozwoju*, red. E. Trafiałek, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2016, s. 117.

³⁹ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2009, s. 21.

⁴⁰ A. Kułaga, *Wyzwania natury gospodarczej w świetle krytycznych studiów nad bezpieczeństwem*, „Przegląd Europejski” 2016, nr 1(39), red. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2016, s. 9.

na związku między ludzką działalnością a ziemską biosferą”⁴¹. Współczesne kierunki bezpieczeństwa społecznego określają takie problemy jak: problemy demograficzne – starzenie się społeczeństwa, depopulacja, ruchy migracyjne, niski poziom aktywności ekonomicznej, powiększanie się sfery ubóstwa, problemy migracyjne i niski okres aktywności zawodowej.

Od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi

Koncepcja bezpieczeństwa ewoluowała od wąskiego podejścia eksponującego bezpieczeństwo wojskowo-strategiczne skoncentrowane na państwie po szerokie i wielowymiarowe rozumienie *human security* (bezpieczeństwa jednostek). Współcześnie postrzeganie bezpieczeństwa narodowego wyłącznie w kategoriach militarnych to błąd, gdyż zacierają się różnice między zagrożeniami zewnętrznymi a wewnętrznymi, militarnymi i pozamilitarnymi⁴². W najszerszym znaczeniu bezpieczeństwo ludzkie dąży więc do umieszczenia jednostki jako referencyjnego obiektu bezpieczeństwa. Przejście od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi może wydawać się proste, ale ma ogromne konsekwencje. Emma Rothschild wezwwała do znacznego poszerzenia koncepcji bezpieczeństwa, w dół (koncentracja na jednostce) i w górę (koncentracja na porządku globalnym), a także poziomo (aby uwzględnić zróżnicowany horyzont różnych zabezpieczeń – zagrożeń i poszerzenie w zakresie odpowiedzialności)⁴³.

Human security obejmuje podstawowe potrzeby gospodarcze, równowagę środowiskową, kulturową tożsamość i wolność polityczną, bezpieczeństwo przed niedostatkiem gospodarczym, akceptowalną jakość życia i gwarancję podstawowych praw człowieka. Koncepcja bezpieczeństwa byłego ministra spraw wewnętrznych Kanady Lloyd Axworthy’ego akcentuje złożoność środowiska ludzkiego i wpływ wielu powiązanych ze sobą czynników wpływających na wolność od zagrożeń, na poczucie bezpieczeństwa⁴⁴. Prawa i podstawowe wolności człowieka, praworządność, zrówno-

⁴¹ B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security. A new framework of analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder–London 1997, s. 7 [tłum. R. Miernik].

⁴² Zob. T. Aleksandrowicz, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, [on-line:] <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/tomasz-aleksandrowicz-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-rp> – 28 IX 2019.

⁴³ E. Rothschild, *What Is Security?*, „Daedalus” 1995, Vol. 124, No. 3, s. 56.

⁴⁴ Można wyróżnić następujące postaci poczucia bezpieczeństwa: 1) „stan braku bezpieczeństwa – wówczas, gdy występuje duże rzeczywiste zagrożenie, a postrzeganie tego zagrożenia jest prawidłowe; 2) stan obsesji występuje wtedy, gdy nieznaczne zagrożenie jest postrzegane jako duże; 3) stan fałszywego bezpieczeństwa mam miejsce wówczas, gdy zagrożenie ma poważny charak-

ważony rozwój są niemniej istotne z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa społecznego) niż zapewnienie bezpieczeństwa militarnego. *Human security* zwraca także uwagę na takie zagrożenia dla światowego pokoju jak degradacja środowiska, wzrost populacji i starzejące się społeczeństwa, konflikty etniczne czy migracje⁴⁵. Rosnące zainteresowanie bezpieczeństwem ludzi można zaobserwować od wczesnych lat 90., kiedy pojawiły się nowe wyzwania dla wąskiego, zorientowanego na państwo i zmilitaryzowanego paradygmatu bezpieczeństwa narodowego, który wówczas dominował w myśleniu akademickim i politycznym.

Bezpieczeństwo ludzkie to „wolność od niedostatku i wolność od strachu”⁴⁶ – wolności i prawa związane z podstawowymi indywidualnymi potrzebami. Badacze *human security* twierdzą, że dla wielu ludzi na świecie największymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa są konflikty wewnętrzne, choroby, głód, skażenia środowiska i przemoc kryminalna. Zwraca się uwagę na fakt, że większe zagrożenie dla ludzi może pochodzić raczej z ich własnego państwa. Ponadto w koncepcji *human security* podkreśla się, że bezpieczeństwo międzynarodowe – tradycyjnie zdefiniowane jako integralność terytorialna – niekoniecznie koreluje z bezpieczeństwem ludzkim, a nadmierny nacisk na bezpieczeństwo państwa może szkodzić potrzebom człowieka. Tak więc tradycyjne koncepcje bezpieczeństwa państwa są koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem dobrobytu człowieka. Obywatele wielu państw, którzy są „bezpieczni” zgodnie z tradycyjną koncepcją bezpieczeństwa, mogą nie być bezpieczni z punktu widzenia koncepcji *human security*. Strategie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ludzi identyfikują zagrożenia, a następnie starają się zapobiegać zagrożeniom lub łagodzić ich szkodliwe skutki oraz pomagać ofiarom⁴⁷.

Human security jest skoncentrowane na ludziach, skupia uwagę instytucji na jednostkach i grupach społecznych, co odróżnia je od bezpieczeństwa, które ma na celu ochronę terytorium państwa, które zdominowało politykę bezpieczeństwa XIX i XX wieku. Sabina Alkire przyczyn tego przewartościowania upatruje w trzech czynnikach:

ter, a postrzegane bywa jako niewielkie; 4) stan bezpieczeństwa występuje wtedy, gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczne, a jego postrzeganie prawidłowe”, za: *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, red. R. Jakubczak, J. Flis, Aspra-JR, Warszawa 2006, s. 14.

⁴⁵ L. Axworthy, *Canada and Human Security. The Need for Leadership*, „International Journal” 1997, Vol. 52, No. 2, s. 184.

⁴⁶ Zob. *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.)*, s. 1, [on-line:] https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf – 1 IX 2019.

⁴⁷ O. Spijkers, *From state security to human security*, [on-line:] <http://ssrn.com/abstract=1565465> – 1 IX 2019.

- 1) empirycznie zauważalnych zmianach w charakterze zagrożeń bezpieczeństwa, naszej zdolności do zapobiegania im i niwelowania ich skutków (konsumpcjonizm, zagrożenie bezpieczeństwa ekologicznego, kryzysy gospodarcze, migracje ludności, zwiększenie znaczenia wody i zasobów energetycznych, wzrost nierówności, międzynarodowy terroryzm, międzynarodowa działalność przestępcza, choroby lekoodporne, konflikty na tle etnicznym i religijnym). Zdaniem Alkire empiryczne opisy zagrożeń bezpieczeństwa (również potencjalnych) są niezbędne do oceny zagrożenia oraz mapowania krajobrazu zagrożeń bezpieczeństwa;
- 2) postępach analitycznych umożliwiających zrozumienie współzależności między różnymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa, a także między bezpieczeństwem obywateli i osób na całym świecie. Alkire podkreśla, że teoretyczne, jakościowe i ilościowe analizy wskazują na związki przyczynowe, które stanowią podstawę do opracowania katalogu zaleceń dla instytucji;
- 3) zmianach instytucjonalnych zarówno w strukturach bezpieczeństwa, jak i na poziomach krajowym i międzynarodowym. Zmiany te obejmują pojawienie się międzynarodowej przestępczości i terroryzmu w sieci z jednej strony oraz głęboką współpracę międzynarodową z drugiej strony⁴⁸.

Alkire wskazuje na podstawowe cele *human security*. Są to:

- 1) zabezpieczenie: zapewnienie i promocja bezpieczeństwa ludzi poprzez identyfikację wszechobecných, krytycznych zagrożeń, zapobieganie (aby ryzyko nie wystąpiło), łagodzenie (tak aby poniesione szkody były ograniczone), odpowiedź (aby ofiary były chronione od biedy i przetrwały z godnością, mając niezbędne środki do życia);
- 2) „istotny rdzeń” – podstawowy i wielowymiarowy zestaw praw i wolności człowieka, obejmujący wolność od strachu i wolność od niedostatku;
- 3) ludzkie życie – *human security* jest zorientowane na ludzi, koncentruje się na jednostkach i na społeczności;
- 4) krytyczne, wszechobecne zagrożenia – powtarzające się zagrożenia na dużą skalę, zagrożenia bezpośrednie (ludobójstwo, wojna domowa) i pośrednie (niedoinwestowanie, kryzys finansowy);
- 5) długoterminowe spełnienie człowieka – procesy bezpieczeństwa powinny być spójne z ciągłym rozwojem człowieka poprzez wspieranie partycypacji, wolności, odpowiedzialności instytucji i różnorodności⁴⁹.

⁴⁸ S. Alkire, *Working Paper 2. A Conceptual Framework for Human Security*, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Queen Elizabeth House, University of Oxford, Oxford 2003, s. 5, *CRISE Working Paper*, nr 2.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 7-8.

W nieco bardziej systematyczny sposób istotne cechy *human security* zidentyfikował Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP)⁵⁰:

- 1) Bezpieczeństwo ludzi jest problemem *uniwersalnym*. Dotyczy ludzi na całym świecie, narodów bogatych narody i biednych.
- 2) Składniki bezpieczeństwa ludzkiego są *współzależne*.
- 3) Bezpieczeństwo ludzi jest *łatwiejsze dzięki wczesnej profilaktyce* niż późniejszej interwencji.
- 4) Bezpieczeństwo *ludzi koncentruje się na ludziach*. Zajmuje się tym, jak ludzie żyją, jak swobodnie korzystają z wielu możliwości wyboru, czy żyją w konflikcie, czy w pokoju.

Raport UND określił bezpieczeństwo ludzi jako bezpieczeństwo przed przewlekłymi zagrożeniami, takimi jak głód, choroby i represje, i ochronę przed nagłymi i szkodliwymi zagrożeniami w codziennym życiu – czy to w miejscu pracy, w domach, czy w społecznościach. Raport rozwinął tę definicję w odniesieniu do siedmiu wymiarów bezpieczeństwa ludzi: osobistego, środowiskowego, ekonomicznego, politycznego, społecznego, zdrowotnego i żywnościowego. Ponadto w raporcie zwraca się uwagę na celowe działania, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludzi podczas kryzysów gospodarczych, a także na zagrożenia bezpieczeństwa, takie jak globalna przestępczość, degradacja środowiska, pornografia⁵¹.

Kofi Annan w swoim raporcie z 2000 roku dla Organizacji Narodów Zjednoczonych *We the Peoples* zaprezentował szerokie podejście do kwestii bezpieczeństwa człowieka:

Bezpieczeństwo człowieka w jego najszerszym znaczeniu obejmuje znacznie więcej niż brak przemocy i konfliktu. Obejmuje prawa człowieka, dobre rządy, dostęp do edukacji i opieki zdrowotnej i zapewnienie, że każda osoba ma możliwości wykorzystania własnego potencjału. Każdy krok w tym kierunku jest również krokiem w kierunku zmniejszenia ubóstwa, osiągnięcia wzrostu gospodarczego i zapobiegania konfliktom. Wolność od pragnienia, wolność od strachu i wolność przyszłych pokoleń do odziedziczenia zdrowego środowiska naturalnego natury – są to powiązane ze sobą elementy ludzkie – a zatem bezpieczeństwo narodowe⁵².

Interesująca z punktu widzenia *human security* jest również kanadyjska interpretacja bezpieczeństwa ludzi, która koncentruje się na „wolności od wszechobecných zagrożeń

⁵⁰ *Human Development Report 1994*, New York–Oxford 1994, s. 22, [on-line:] http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf – 30 VIII 2019.

⁵¹ *Ibidem*, s. 24–34.

⁵² K. A. Annan, *We the Peoples. The Role of The United Nations in the 21st Century*, United Nations Department of Public Information, New York 2000, s. 23, [on-line:] https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf – 28 VIII 2019 [tłum. R. Miernik].

dotyczących praw człowieka, bezpieczeństwa lub życia” – ochronie ludności cywilnej, zapobieganiu konfliktom, bezpieczeństwie publicznym, zarządzaniu i odpowiedzialności oraz operacjach wspierających pokój⁵³.

Human security w centrum uwagi stawia człowieka. Wprawdzie bezpieczeństwo w największym stopniu uzależnione jest od działań podejmowanych przez państwo, to jednak nie jest ono jedynym podmiotem zdolnym do zapewnienia bezpieczeństwa ludziom. Wsparcie organizacji pozarządowych i innych instytucji może w znaczący sposób wpłynąć na łagodzenie skutków zagrożeń, na które zwraca się uwagę w koncepcjach *human security*. Tradycyjne koncepcje bezpieczeństwa państwa są koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem dobrobytu człowieka. Jednak część badaczy, m.in. Roland Paris w artykule *Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?*, podchodzi sceptycznie do koncepcji HS, zwracając uwagę, że „human security jest jak zrównoważony rozwój – wszyscy to robią, ale niewiele osób wie co to znaczy”. Wspomniany autor podkreśla, że definicje HS są ekspansywne i niejasne, obejmują wszystko, od bezpieczeństwa fizycznego po psychologiczne, dając decydentom niewiele wskazówek w zakresie ustalania priorytetów polityki bezpieczeństwa i nie udzielając badaczom odpowiedzi na pytanie, co ma być badane⁵⁴.

Podsumowanie

Bezpieczeństwo społeczne jako zadanie publiczne realizowane jest przez organy państwa, przejawia się w działaniach władz publicznych, które uwzględniają korzyści i interesy wszystkich obywateli, i wyraża się w takiej organizacji życia społecznego. Przedstawienie szeregu koncepcji bezpieczeństwa społecznego miało na celu wskazanie jego doniosłej roli w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa państwa, ale również roli państwa w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa społecznego.

W przeszłości bezpieczeństwo związane było ściśle z integralnością terytorialną i ochroną suwerenności. Współcześnie zaś wyróżnia się sześć sektorów (obszarów) bezpieczeństwa: wojskowy, polityczny, aparatu zarządzania i rozpoznawania, ekonomiczny, społeczny oraz ekologiczny. Mimo poszerzenia zakresu bezpieczeństwa, co

⁵³ *The Responsibility To Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa 2001, s. 13–15, [on-line:] <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> – 20 IX 2019 [tłum. R. Miernik].

⁵⁴ R. Paris, *Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?*, „International Security” 2001, Vol. 26, No. 2, s. 87–102 [tłum. R. Miernik].

często rodzi problemy metodologiczne, państwo nadal jest podstawowym podmiotem zapewniającym bezpieczeństwo, które rozumie się jako wolność od zagrożeń.

Państwo jako najwyższa forma organizacji społeczeństwa zapewnia bezpieczeństwo poprzez politykę bezpieczeństwa, czyli politykę zmierzającą do stałego zapewnienia optymalnego bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Za pomocą regulacji krajowych zarządza zasobami naturalnymi (środowiskiem), chroni i promuje swoją tożsamość kulturową, rozwija swoją polityczną tożsamość, gwarantuje prawa człowieka.

Bezpieczeństwo społeczne odgrywa istotną rolę w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa państwa, zwracając uwagę na tak istotne kwestie społeczne jak ubóstwo, marginalizacja i wykluczenie społeczne, bezrobocie, migracje, ochronę środowiska, wykształcenie, konflikty etniczne i religijne i szereg innych, o których wspomniano powyżej, stawiając jednostkę w centrum uwagi. Zapewne pole zainteresowań bezpieczeństwa społecznego mimo krytyki ze strony niektórych badaczy nadal będzie się rozszerzać, ze względu na to, że we współczesnym świecie pojawiają się nowe zagrożenia, na które państwa wciąż nie są przygotowane.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, [on-line:] <https://wszystkocojajważniejsze.pl/tomasz-aleksandrowicz-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-rp>.
- Alkire S., *Working Paper 2. A Conceptual Framework for Human Security*, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Queen Elizabeth House, University of Oxford, Oxford 2003, *CRISE Working Paper*, nr 2.
- Annan K. A., *We the Peoples. The Role of The United Nations in the 21st Century*, United Nations Department of Public Information, New York 2000, [on-line:] https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf.
- Axworthy L., *Canada and Human Security. The Need for Leadership*, „International Journal” 1997, Vol. 52, No. 2, <https://doi.org/10.2307/40203196>.
- Basrur R. M., *Human Security, the State and Democracy in a Global World*, [w:] *Security in the New Millennium. Views from South Asia*, red. R. M. Basrur, India Research Press, New Delhi 2001.
- Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, red. R. Jakubczak, J. Flis, Aspra-JR, Warszawa 2006.
- Buzan B., Wæver O., Wilde J. de, *Security. A new framework of analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder–London 1997.
- Czernicka M., *Realizm i liberalizm w badaniach nad bezpieczeństwem i polityką bezpieczeństwa państwa*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 1, Warszawa 2018, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.9996>.
- Czaputowicz J., *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, PWN, Warszawa 2012.

- Filipowicz S., *O władzy grzechu i grzechach władzy*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1992.
- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo społeczne. Studium z zakresu teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2013.
- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo społeczne jako dziedzina bezpieczeństwa narodowego*, „Historia i Polityka” 2018, nr 23(30), <https://doi.org/10.12775/hip.2018.002>.
- Hampson F. O. et al., *Madness in the Multitude. Human Security and World Disorder*, Oxford University Press, Ottawa 2002.
- Hoogvelt A., *Globalisation and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development*, Mcmillan Press Ltd., Hampshire–London 1997.
- Human Development Report 1994*, New York–Oxford 1994, [on-line:] http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf.
- Innowacje dla bezpieczeństwa i zintegrowanego rozwoju*, red. E. Trafialek, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2016.
- Itrich-Drabarek J., *Rola państwa w tworzeniu bezpieczeństwa społecznego Polaków*, [w:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia. Uwarunkowania. Wyzwania*, red. A. Skrabacz, S. Sulowski, Elipsa, Warszawa 2012.
- Jaskiernia J., *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki w Polsce – obszary koegzystencji i konfliktu tych wartości w kontekście standardów międzynarodowych i wewnętrznych*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2012.
- Komisja Europejska, *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, Bruksela 2017, [on-line:] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/biala_księga_w_sprawie_przyszłości_europy_pl.pdf.
- Koziej S., Wołkowicz F., *Podstawowe założenia polityki bezpieczeństwa i strategii obronnej*, AON, Warszawa 1998.
- Kułaga A., *Wyzwania natury gospodarczej w świetle krytycznych studiów nad bezpieczeństwem*, „Przegląd Europejski” 2016, nr 1(39), Warszawa 2016, <https://doi.org/10.31338/1641-2478pe.1.16.1>.
- Leksykon Polityki Społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Aspra-JR, Warszawa 2001.
- Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, Kielce 2009.
- Makarzec P., *Bezpieczeństwo społeczne*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa w XXI wieku*, red. M. Paździor et al., Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2018.
- Marczuk K. P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security)*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Elipsa, Warszawa 2009.
- Maziarz B., *Bezpieczeństwo społeczne jako element polityk publicznych państwa*, „Horyzonty Bezpieczeństwa” 2016, nr 2(1).
- (Mini)Słownik BBN, [on-line:] <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html>.
- Musiół M., *Znaczenie sekurytyzacji i sektorów bezpieczeństwa w ramach krytycznych studiów nad bezpieczeństwem*, „Historia i Polityka” 2018, nr 23(30), <https://doi.org/10.12775/hip.2018.003>.
- Paris R., *Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?*, „International Security” 2001, Vol. 26, No. 2, <https://doi.org/10.1162/016228801753191141>.

- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.)*, [on-line:] https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf.
- Rothschild E., *What Is Security?*, „Daedalus” 1995, Vol. 124, No. 3.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Pawłowski, A. Ciupiński, AON, Warszawa 2002.
- Spijkers O., *From state security to human security*, [on-line:] <http://ssrn.com/abstract=1565465>.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, [on-line:] <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>.
- Supińska J., *Dylematy polityki społecznej*, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 1991.
- Szyjko C. T., *Dekada Konstytucji Rzeczypospolitej. Od idei do praktyki konstytucyjnej*, [w:] *Bezpieczeństwo współczesnego świata w teorii i praktyce*, red. C. T. Szyjko, WAT, Warszawa 2007, s. 25, *Studia Prawnicze Ius et Praxis*, nr 03(04) /07.
- The Responsibility To Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa 2001, [on-line:] <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.
- Williams P. D., *Security Studies. An Introduction*, Routledge Taylor&Francis Group, London–New York 2008.
- Wybrane problemy ekonomiki i bezpieczeństwa*, red. Z. Stachowiak, J. Płaczek, AON, Warszawa 2002.
- Zagórska A., *Społeczny kontekst bezpieczeństwa w obliczu zagrożeń cywilizacyjnych*, Wydawnictwo UJK, Kielce 2016.
- Zięba R., *Leksykon pokoju*, Wydawnictwo WDiNP UW, Warszawa 1987.

Martyna Ostrowska 

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Bezpieczeństwo ruchu drogowego jako przedmiot badań naukowych

ABSTRACT: Data from the World Health Organization report shows that every year 1.3 million people die on the roads of the world, and 20 to 50 million are seriously injured. Road transport is the most dangerous means of transport. A fatal accident in the world happens every 50 seconds. For this reason, the issue of road safety is taken up in social research and is a significant research problem. The article presents the specifics of road safety as an object of scientific research, in particular theoretical and methodological aspects.

KEYWORDS: road safety, methodology, theory

Wstęp

Ruch drogowy interpretowany jest jako zjawisko złożone i niepodlegające prostym prawom. Statystyki przedstawiają, że ryzyko zranienia w wyniku wypadku drogowego jest prawie 30 razy większe niż w przemyśle. Wypadki drogowe, a także ich następstwa w postaci śmierci i rannych oraz kolizje drogowe stanowią ważną problematykę, a badania zmierzające do zapobiegania ich pojawianiu się czy zmniejszania ich skutków powinny należeć do priorytetów w badaniach społecznych¹.

¹ A. Szymanek, *Specyfika oraz kluczowe problemy badań bezpieczeństwa drogowego*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2018, nr 6, s. 257.

Celem artykułu jest przedstawienie bezpieczeństwa ruchu drogowego jako obiektu badań naukowych, a w szczególności uwagę skupiono na aspektach teoretycznych (w tym specyfice ruchu drogowego) oraz metodycznych.

Bezpieczeństwo ruchu drogowego – definicja i elementy systemu

Rozpoczynając rozważania, warto nadmienić, że w żadnym akcie prawnym nie znajduje się formalna definicja bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednak w literaturze przedmiotu przedstawione są różne definicje bezpieczeństwa ruchu drogowego, co prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Sposoby definiowania bezpieczeństwa ruchu drogowego

Autorzy	Definicja
Sylwia Siedlecka, Maksymillian Mądziel	„Funkcja działania systemu: człowiek – pojazd – droga. Najważniejszy, a jednocześnie najbardziej zawodny jego element to człowiek (pasażer, pieszy, kierujący pojazdem). Trudno jest bowiem przewidzieć zachowanie człowieka, biorąc pod uwagę jego skomplikowaną istotę” ²
Michał Ogrodniczak, Joanna Ryba	„Można je określać poprzez różne rodzaje zagrożeń i problemów dla bezpieczeństwa czy skutków zdarzeń je zakłócających. Najczęściej podaje się wypadki drogowe, wraz z liczbą osób która poniosła śmierć lub została ranna wskutek zdarzenia oraz kolizje” ³
Andrzej Świderski, Michał Czarnecki, Mariusz Gontarczyk, Jarosław Zelkowski	„Odrębną gałąź wiedzy obejmująca organizację i nadzór ruchu drogowego, kształcenie i egzaminowanie kandydatów na kierowców, psychologię transportu, stan techniczny pojazdów oraz dróg, ratownictwo medyczne, jak również propagowanie właściwych zachowań u uczestników ruchu drogowego” ⁴

² S. Siedlecka, M. Mądziel, *Problemy bezpieczeństwa w logistyce transportu drogowego*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2016, nr 6, s. 1536.

³ M. Ogrodniczak, J. Ryba, *Bezpieczeństwo ruchu drogowego w świetle wybranych aktów prawnych*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2016, nr 6, s. 352.

⁴ A. Świderski et al., *Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego*, „Gospodarka Materialowa i Logistyka” 2014, nr 5, s. 680-681.

Autorzy	Definicja
Andrzej Szymanek	„Własność systemu transportu – zdefiniowanego na konkretnym fragmencie rzeczywistości, w którym zachodzą: procesy ruchu, procesy sterowania, procesy początkowo-końcowe oraz procesy zakłócające. Składnia takiego systemu jest opisywana przez: 1. infrastrukturę drogową; 2. środki transportu; 3. czynnik ludzki (pełni różne role w systemie transportu); 4. otoczenie bliższe (otoczenie systemu)” ⁵
Bogdan Landowski, Joanna Kwasińska	„Zdolność systemu U-P-O (użytkownik – pojazd – otoczenie) do bezkolizyjnego funkcjonowania” ⁶

Źródło: opracowanie własne na podstawie pozycji wskazanych w przypisach 2-6.

Niewątpliwie bezpieczeństwo ruchu drogowego to zjawisko wielowymiarowe, które jest zależne od kilku wzajemnie powiązanych ze sobą czynników, a mianowicie: uczestnika (użytkownika) ruchu drogowego – pojazdu – otoczenia (model U-P-O)⁷. W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele jego definicji. Jednak autorka uważa, że najprecyzyjniejsze są te, które przedstawiają je jako funkcje działania systemu U-P-O.

Powiązania między elementami U-P-O mogą mieć jednokierunkowy lub wielokierunkowy charakter, a także działać jako sprzężenia zwrotne. Zdarzenia drogowe (wypadki i kolizje drogowe) są wynikiem zachwiania jednej czy kilku zasad funkcjonowania systemu U-P-O⁸. Należy podkreślić, że każdy z jego elementów składowych może stanowić źródło zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Może w nim zająć zdarzenie czy proces, który będzie niepożądany i spowoduje konsekwencje dla człowieka⁹.

Za centralny element opisanego powyżej systemu uznawany jest człowiek. Bez wątplenia rozwiązywanie pojawiających się problemów w obrębie bezpieczeństwa ruchu drogowego wymaga posiadania wiedzy o jego użytkownikach (kierowcach, rowerzystach, motorowerzystach, pieszych). Stanowią oni nie tylko centralny, ale także najbardziej skomplikowany element tego systemu¹⁰. To właśnie błędy uczestników

⁵ A. Szymanek, *op. cit.*, s. 257.

⁶ B. Landowski, J. Kwasińska, *Ocena stanu i analiza bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz próba jego poprawy*, „Studies & Proceedings of Polish Association for Knowledge Management” 2014, nr 69, s. 116.

⁷ Z. Chłopek, *Ekologiczne aspekty motoryzacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego*, Politechnika Warszawska, Warszawa 2012, s. 175.

⁸ B. Landowski, J. Kwasińska, *op. cit.*, s. 116.

⁹ K. Lejda, D. Karbowniczek, *Bezpieczeństwo systemu człowiek-pojazd-otoczenie (C-P-O) w ruchu drogowym*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2013, nr 3, s. 1343.

¹⁰ J. Bąk, D. Bąk-Gajda, *Psychologiczne czynniki bezpieczeństwa ruchu drogowego*, „Eksploatacja i Niezawodność” 2008, nr 3, s. 22.

ruchu drogowego są przyczyną większości zdarzeń drogowych. Według przeprowadzonych badań przyczyną 57-65% zdarzeń drogowych było błędne zachowanie się użytkownika drogi, a w 30% z nich była to jedna z dwóch albo trzech wykazanych przyczyn¹¹. Badacze apelują, że nie można jednak bagatelizować roli otoczenia (głównie infrastruktury drogowej) i pojazdu. Tomasz Szczuraszek uważa, że wpływ drogi na bezpieczeństwo jest niedoceniany. Podkreśla, że statystyki zdarzeń drogowych powstają na podstawie kart zdarzeń drogowych, które są wypełniane przez policjantów, oraz kart zgłoszenia szkody uzupełnianych przez poszkodowanych i sprawców w zakładach ubezpieczeniowych. Nie ma w nich odpowiedniego miejsca na wskazanie oddziaływania drogi na powstanie konkretnego zdarzenia drogowego. Ponadto autor uważa, że taka opinia jest szkodliwa i nie zachęca do przebudowy istniejącej sieci drogowej w sposób mogący oddziaływać na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego¹². Taki argument podziela również Kazimierz Jamroz i uważa, że „droga w sposób bezpośredni i pośredni przyczynia się do powstania blisko jednej trzeciej wypadków, chociaż nie wynika to ze statystyki przyczyn wypadków ujętych w kartach zdarzeń drogowych”¹³.

Bezpieczeństwo ruchu drogowego to istotna problematyka badawcza. Wzrost liczby pojazdów dokonujący się w krajach należących do Unii Europejskiej przekłada się na wzrost różnego rodzaju zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponadto transport drogowy to najniebezpieczniejszy rodzaj transportu. Warto podkreślić, że 90% wszystkich ofiar śmiertelnych w transporcie to osoby zabite w wyniku wypadków drogowych¹⁴. Ponadto Polskę charakteryzuje bardzo niski poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym w odniesieniu do innych krajów europejskich¹⁵. Od lat można obserwować ciąg zależności przyczynowo-skutkowych wywołujący wzrost ryzyka drogowego. Wygląda on następująco: postęp techniczny – zmiany w stylu życia – zmiany modelu mobilności ludzi – wzrost średniej liczby przejeżdżanych rocznie kilometrów – wzrost kongestii transportowej – wzrost liczby negatywnych efektów

¹¹ B. Landowski, J. Kwasińska, *op. cit.*, s. 116.

¹² T. Szczuraszek, *Wprowadzenie*, [w:] *Bezpieczeństwo ruchu miejskiego*, red. idem, Wydawnictwo Komunikacji i Łączności, Warszawa 2006, s. 10-11.

¹³ K. Jamroz, *Koncepcje kształtowania bezpieczeństwa ruchu drogowego. Część 1. Przegląd koncepcji kształtowania bezpieczeństwa ruchu drogowego*, „Drogownictwo” 2012, nr 12, s. 392.

¹⁴ J. Caban, P. Drożdżel, Š. Liščák, *Wybrane aspekty stanu bezpieczeństwa w transporcie drogowym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Pojazdów” 2012, nr 3, s. 13.

¹⁵ J. Caban, M. Opielak, I. Rybicka, *Przyczyny zdarzeń drogowych i stan bezpieczeństwa w miejskim ruchu drogowym na przykładzie MPK w Lublinie*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Pojazdów” 2012, nr 3, s. 21.

transportu drogowego – wzrost ryzyka drogowego. Aby zmniejszyć negatywne konsekwencje tego ciągu, projektowane są strategie bezpieczeństwa ruchu drogowego¹⁶.

Specyfika ruchu drogowego jako przedmiotu badań naukowych

Proces ruchu drogowego jest specyficznym obiektem badań ze względu na:

- niestacjonarność nie tylko czasową, ale także przestrzenną;
- jego właściwości samoorganizującego się procesu;
- trudność sytuacji decyzyjno-zadaniowych występujących w nich;
- występowanie małych marginesów bezpieczeństwa¹⁷.

Pomimo specyfiki ruchu drogowego istnieją prawidłowości, które ułatwiają zarządzanie nim, a mianowicie:

- powtarzalność popytu na ruch (cykliczność);
- w dłuższym okresie ruch drogowy ma tendencję do stabilizacji struktury, a jego uczestnicy określają preferencje wyboru dróg, aby realizować potrzeby ruchowe¹⁸.

Jak już wspomniano we *Wstępie*, ruch drogowy to zjawisko złożone, w którym pomimo istnienia prawidłowości dotyczących zarządzania nim można zaobserwować także zjawiska przeczące intuicji i rozsądkowi – paradoksy ruchu drogowego. Przede wszystkim dotyczą one kongestii transportowej, będącej nie tylko przyczyną incydentów drogowych, ale także strat czasu osób podróżujących. Oto kilka z nich:

- paradoks Braessa – czasami zwiększenie przepustowości sieci drogowej (zazwyczaj w miastach) nie zwiększa wydajności, a ją ogranicza. W tym przypadku słuszne są działania przeciwstawne intuicji. Przykładowo wyłączenie kilku pasów ruchu¹⁹;
- efekt motyla – obserwowany jest podczas gęstego ruchu drogowego i opisany w teorii chaosu zdeterminowanego. Tworzy się w wyniku powstawania w ruchu drogowym tzw. fal uderzeniowych. Ich źródła tkwią w pojedynczych zakłóceniach ruchu, np. zmianie pasa ruchu. Efekt ten jest pomocny w przewidywaniu kongestii. Gdy uczestnikom ruchu drogowego przekazywana jest informacja o utrudnieniach na danym fragmencie, to szukają oni objazdów i poprzez takie działanie zmieniają

¹⁶ A. Szymanek, *op. cit.*, s. 259.

¹⁷ *Ibidem*, s. 257.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ D. Braess, *On a Paradox of Traffic Planning*, „Transportation Science” 2005, No. 4, s. 446–450.

się ustalone prognozy ruchu. To przypomina sprzężenie zwrotne ujemne w układzie cybernetycznym;

- asymetria postrzegania ryzyka – John Adams wskazywał na powszechne przekonanie dotyczące tego, że podróże samolotem są bardziej niebezpieczne niż samochodem²⁰.

Wiedza dotycząca znajomości specyfiki ruchu drogowego, jego prawidłowości oraz paradoksów w nim występujących powinno przyczyniać się do właściwego zarządzania, prowadzącego do poprawy bezpieczeństwa drodze.

Wymiar obiektywny i subiektywny bezpieczeństwa ruchu drogowego

Istotnym aspektem oddziałującym na specyfikę bezpieczeństwa ruchu drogowego jako przedmiotu badań jest jego podział na dwa wymiary: obiektywny i subiektywny. O ile wymiar obiektywny nie stanowi problemu, to wymiar subiektywny rzadko brany jest pod uwagę w badaniach naukowych.

Bezpieczeństwo obiektywne oceniane jest za pomocą wskaźników (tzw. parametrów obiektywnych). Zalicza się do nich: liczbę wypadków drogowych, liczbę kolizji drogowych, liczbę osób rannych, liczbę ofiar śmiertelnych. Z kolei bezpieczeństwo subiektywne dotyczy indywidualnej i subiektywnej oceny wrażeń oraz odczuć odnoszących się do poczucia bezpieczeństwa poszczególnych uczestników ruchu drogowego²¹.

Często w badaniach naukowych, a następnie dokonywanych na ich podstawie usprawnieniach, pomijane są subiektywne odczucia uczestników ruchu drogowego, a należy pamiętać, że „poczucie bezpieczeństwa jest zawsze wieloaspektowe”²². Ponadto „poczucie bezpieczeństwa lub zagrożenia przez pojedynczą osobę jest doświadczane subiektywnie na podstawie występowania lub niewystępowania zdarzeń bądź procesów wywołujących uczucie zagrożenia istnienia, interesów i potrzeb. Interpretacja własnego bezpieczeństwa lub zagrożenia odbywa się za pomocą narządów zmysłu”²³.

²⁰ A. Szymanek, *op. cit.*, s. 258.

²¹ A. Murawska, *Bezpieczeństwo publiczne i drogowe jako uwarunkowanie jakości życia mieszkańców miast wojewódzkich w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, nr 4, s. 266.

²² B. Wiśniewski, J. Prońko, P. Lubiewski, *Wstęp*, [w:] *Instytucje publiczne i prywatne w systemie zarządzania kryzysowego*, red. i idem, Wydawnictwo Szkoły Głównej Służby Pożarniczej, Warszawa 2018, s. 7.

²³ W. Krztoń, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa jednostki*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2017, nr 3, s. 43–44.

Warto podkreślić, że bezpieczeństwo obiektywne i subiektywne „mogą na siebie wzajemnie wpływać zarówno pozytywnie, jak i negatywnie. Aby dbać o bezpieczeństwo transportu drogowego, a więc o bezpieczeństwo użytkowników dróg, należy je rozważać w obydwu tych wymiarach”²⁴. Z tego względu należy dążyć do zrównania relacji między bezpieczeństwem obiektywnym i subiektywnym. „Przy takim założeniu możemy wnioskować, że podmiot bezpieczeństwa akceptuje poziom zagrożeń i czuje się bezpiecznie”²⁵.

W tym miejscu warto wspomnieć, że do oceny bezpieczeństwa obiektywnego często wykorzystywana jest metoda koncentracji wypadków. Opiera się ona na rejestracji informacji o zdarzeniach drogowych, takich jak: miejsce, czas, okoliczności, przyczyny, skutki. Takie działanie pomaga wyznaczyć punkty szczególnie niebezpieczne. Najczęściej poziom zagrożenia wyznaczany jest jako gęstość wypadków drogowych na określonym odcinku drogi, zazwyczaj kilometr²⁶.

Stan zagrożenia bezpieczeństwa obiektywnego ruchu drogowego można ocenić także poprzez wykorzystanie innych wskaźników. Można go ustalić dla poszczególnych grup uczestników ruchu drogowego, jak i dla wszystkich. Najczęściej stosowane wskaźniki są następujące:

- ciężkości zdarzeń;
- koncentracji zdarzeń drogowych;
- pieszych biorących udział w zdarzeniach drogowych²⁷.

Metodyka badań nad bezpieczeństwem ruchu drogowego

Niewątpliwie „w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa [...] badaniom podlegają indywidualne oczekiwania każdego człowieka oraz liczba, jakość, częstotliwość procesów, które w niebagatelnie szybkim tempie ulegają zmianie, a także warunki, w jakich ono się rozwija”²⁸ oraz obiektywne wskaźniki.

²⁴ L. Żakowska, *Subiektywne bezpieczeństwo w transporcie drogowym – percepcja użytkowników*, „Logistyka” 2012, nr 3, s. 2578.

²⁵ A. Czapryński, *Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym*, [w:] *Bezpieczeństwo. Teoria – Badania – Praktyka*, red. A. Czapryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2015, s. 13.

²⁶ B. Landowski, J. Kwasińska, *op. cit.*, s. 117.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ K. Górka, A. Rożej, *Wybrane metody empiryczne w naukach o bezpieczeństwie*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2013, nr 2, s. 12.

Przesłanki skłaniające do podjęcia rozważań na temat metodyki badań nad bezpieczeństwem ruchu drogowego są następujące:

- Polska zajmuje pozycję lidera wśród wszystkich państw należących do Unii Europejskiej w rankingu liczby zabitych w konsekwencji wypadków drogowych;
- poszukiwane są nowe sposoby mające przyczynić się do zmniejszenia liczby zabitych i rannych wedle zapisów *Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020*²⁹;
- bezpieczeństwo i jakość transportu to ważne kryterium jakości życia³⁰.

Metodyka badań nad bezpieczeństwem drogowym ulega nieustannej ewolucji. Wcześniej metodyka posługiwała się tzw. zasadą 3E: *Education – Engineering – Enforcement* (Edukacja – Inżynieria – Egzekwowanie). Obecnie uległa ona rozbudowaniu i powstał nowy paradygmat „5E”: *Education – Engineering – Enforcement – Encouragement – Evaluation* (Edukacja – Inżynieria – Egzekwowanie – Sposoby i środki zachęcania – Procedury oraz systemy oceniania). Nowy paradygmat jest faktem i obecnie badania nad bezpieczeństwem ruchu drogowego powinny także uwzględniać rozszerzone kryteria metodyki, a więc:

- sposoby i środki zachęcania (*encouragement*) – do wdrażania i projektowania bezpieczniejszych pojazdów, bezpieczniejszej infrastruktury drogowej oraz bezpieczniejszych zachowań w ruchu drogowym;
- procedury oraz systemy oceniania (*evaluation*) – dotyczące skuteczności zarządzania ryzykiem w ruchu drogowym³¹.

Obecnie ważnym wyzwaniem z zakresu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego jest również zintegrowanie metod zarządzania ryzykiem w transporcie. W odniesieniu do transportu drogowego powinno się ono skupić na:

- zintegrowanym zarządzaniu ryzykiem w organizacjach i instytucjach, które zajmują się zarządzaniem w transporcie drogowym, m.in. ministerstwach, agencjach, samorządach;
- opracowaniu, przetestowaniu i wdrożeniu zintegrowanej metodyki dotyczącej zarządzania ryzykiem w istniejących sieciach drogowych oraz przedsiębiorstwach zajmujących się transportem drogowym;

²⁹ *Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020*, Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Warszawa 2013, s. 19.

³⁰ S.J. Cieślakowski, *Wybrane zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa transportu*, „LogForum” 2009, nr 3, s. 1.

³¹ A. Szymanek, *Ewolucja podejść badawczych do systemu zarządzania bezpieczeństwem drogowym*, „Logistyka” 2014, nr 6, s. 10500–10501.

- ujednoliceniu metodyki zarządzaniem ryzykiem w obrębie stykania się różnych rodzajów transportu³².

Warto przytoczyć za A. Szymankiem następujące słowa:

brak podstaw teoretycznych jest niestety bardziej powszechny w badaniach bezpieczeństwa drogowego niż w wielu innych dziedzinach badawczych. Wyniki są więc trudne do interpretacji, porównania i syntezy. [...] Obserwuje się brak nowych hipotez badawczych i formułowania ogólnych zasad przeciwdziałania. Brak solidnej podstawy teoretycznej był więc jednym z głównych problemów metodologii badań bezpieczeństwa ruchu drogowego; dotyczy to nie tylko przeszłości, ale także w dzisiejszych badaniach brd³³.

Uwaga ta jest aktualna także obecnie i zachęca do prowadzenia także badań teoretycznych. Eksperti OECD podkreślają, że szczególną uwagę należy poświęcić budowaniu modeli teorii i modeli bezpieczeństwa ruchu drogowego. Podkreślają, że „brak solidnej podstawy teoretycznej jest bardziej powszechny w badaniach bezpieczeństwa drogowego niż w wielu innych dziedzinach badawczych”³⁴.

Podsumowanie

Podsumowując, bezpieczeństwo ruchu drogowego stanowi specyficzny i trudny obiekt badań naukowych. Definiowane jest poprzez jego zagrożenia, a więc wypadki i kolizje drogowe oraz ich skutki – ofiary śmiertelne, osoby ranne, straty materialne. Jest ono także postrzegane przez pryzmat funkcjonowania systemu U-P-O: uczestnik (użytkownik) ruchu drogowego – pojazd – otoczenie.

Niewątpliwie warto nadal dążyć do rozwijania metodyki badań nad bezpieczeństwem ruchu drogowego. Przeprowadzanie badań naukowych i ich późniejsze szerokie wykorzystywanie może być przydatne do oceny działań podejmowanych w zakresie poprawy bezpieczeństwa na drogach czy prognozowania zagrożeń i wczesnego ostrzeżenia o nich.

Należy podkreślić, że w Polsce nadal w niedostatecznym stopniu wykorzystywane są wyniki badań naukowych odnoszące się do bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przekłada się to na brak wiedzy na temat zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, skuteczności stosowanych działań w zakresie jego poprawy czy metod prognozowania zagrożeń.

³² *Ibidem*.

³³ A. Szymanek, *Specyfika oraz kluczowe...*, s. 258.

³⁴ Idem, *Ewolucja podejść badawczych...*, s. 10500-10501.

Bibliografia

- Bąk J., Bąk-Gajda D., *Psychologiczne czynniki bezpieczeństwa ruchu drogowego*, „Eksplatacja i Niezawodność” 2008, nr 3.
- Braess D., *On a Paradox of Traffic Planning*, „Transportation Science” 2005, No. 4, <https://doi.org/10.1287/trsc.1050.0127>.
- Caban J., Drożdż P., Liščák Š., *Wybrane aspekty stanu bezpieczeństwa w transporcie drogowym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Pojazdów” 2012, nr 3.
- Caban J., Opielak M., Rybicka I., *Przyczyny zdarzeń drogowych i stan bezpieczeństwa w miejskim ruchu drogowym na przykładzie MPK w Lublinie*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Pojazdów” 2012, nr 3.
- Chłopek Z., *Ekologiczne aspekty motoryzacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego*, Politechnika Warszawska, Warszawa 2012.
- Cieślakowski S. J., *Wybrane zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa transportu*, „LogForum” 2009, nr 3.
- Czupryński A., *Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym*, [w:] *Bezpieczeństwo. Teoria – Badania – Praktyka*, red. A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina, Wydawnictwo CNBOP-PIB, Józefów 2015.
- Górska K., Rożej A., *Wybrane metody empiryczne w naukach o bezpieczeństwie*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2013, nr 2.
- Jamroz K., *Koncepcje kształtowania bezpieczeństwa ruchu drogowego. Część 1. Przegląd koncepcji kształtowania bezpieczeństwa ruchu drogowego*, „Drogownictwo” 2012, nr 12.
- Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020*, Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Warszawa 2013.
- Krztoń W., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa jednostki*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2017, nr 3.
- Landowski B., Kwasieńska J., *Ocena stanu i analiza bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz próba jego poprawy*, „Studies & Proceedings of Polish Association for Knowledge Management” 2014, nr 69.
- Lejda K., Karbowniczek D., *Bezpieczeństwo systemu człowiek-pojazd-otoczenie (C-P-O) w ruchu drogowym*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2013, nr 3.
- Murawska A., *Bezpieczeństwo publiczne i drogowe jako uwarunkowanie jakości życia mieszkańców miast wojewódzkich w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, nr 4, <https://doi.org/10.15584/nsawg.2016.4.19>.
- Ogrodniczak M., Ryba J., *Bezpieczeństwo ruchu drogowego w świetle wybranych aktów prawnych*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2016, nr 6.
- Siedlecka S., Mądziel M., *Problemy bezpieczeństwa w logistyce transportu drogowego*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2016, nr 6.
- Szczuraszek T., *Wprowadzenie*, [w:] *Bezpieczeństwo ruchu miejskiego*, red. T. Szczuraszek, Wydawnictwo Komunikacji i Łączności, Warszawa 2006.
- Szymanek A., *Ewolucja podejść badawczych do systemu zarządzania bezpieczeństwem drogowym*, „Logistyka” 2014, nr 6.
- Szymanek A., *Specyfika oraz kluczowe problemy badań bezpieczeństwa drogowego*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2018, nr 6, <https://doi.org/10.24136/atst.2018.074>.

- Świdorski A. et al., *Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego*, „Gospodarka Materialowa i Logistyka” 2014, nr 5.
- Wiśniewski B., Prońko J., Lubiewski P., *Wstęp*, [w:] *Instytucje publiczne i prywatne w systemie zarządzania kryzysowego*, red. B. Wiśniewski, J. Prońko, P. Lubiewski, Wydawnictwo Szkoły Głównej Służby Pożarniczej, Warszawa 2018.
- Żakowska L., *Subiektywne bezpieczeństwo w transporcie drogowym – percepcja użytkowników*, „Logistyka” 2012, nr 3.

Piotr Bogdalski 

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Obszary, obiekty i urządzenia ważne dla bezpieczeństwa państwa – propozycja modyfikacji systemu obowiązkowej ochrony w zakresie podmiotu wykonującego czynności ochronne

ABSTRACT: The Act of 22 August 1997 on the Protection of Persons and Property introduced a system of statutory, obligatory protection of areas, objects and equipment that are important for state interests. The introductory part of the article presents the general characteristics of this system, in particular – the subject of protection, categories of important state interests determining the granting of protection, the process of identification of property subject to protection, the entity obliged to ensure protection and the entities through which protection is implemented. In the further part of the article, the functioning of private armed security companies is critically evaluated. In this respect, reference is made to opinions expressed in the environment of persons related to the system of property protection, as well as research findings relating to the private security market. In the opinion of the author of the article, entrusting private security companies with the protection of areas, facilities or equipment important for public security and state defence raises significant doubts. Consequently, the final part of the article contains a discussion

on the change of the current system of protection and indicates the exemplary possibilities of its modification.

KEYWORDS: private security companies, obligatory protection of property important for the interests of the state, public-private partnership, state security

Wstęp

Przedmiotem niniejszego opracowania jest system obowiązkowej ochrony mienia istotnego dla bezpieczeństwa państwa. Z kolei celem pracy jest poszukiwanie rozwiązań, których wprowadzenie może poprawić efektywność tego systemu w zakresie podmiotu wykonującego czynności ochronne. Realizacja tak określonego celu będzie wymagała odpowiedzi na pytania, jak w świetle praktyki należy oceniać obowiązujące w tym względzie rozwiązania systemowe oraz – w wypadku oceny negatywnej – w jaki sposób rozwiązania te zmodyfikować, aby bezpieczeństwo systemu uległo wzmocnieniu.

Do podstawowych metod, które zostały wykorzystane w celu uzyskania odpowiedzi na postawione powyżej pytania, należą metody teoretyczne, wśród których wypada wymienić analizę dogmatyczno-prawną, krytyczną analizę literatury, analizę systemową oraz metodę porównawczą.

Zarys obowiązującego systemu

System obowiązkowej ochrony obszarów, obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa państwa został uregulowany *Ustawą z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia*¹. Zgodnie z jej postanowieniami obszary, obiekty, urządzenia i transporty, które mają znaczenie dla ważnych interesów państwa, podlegają obowiązkowej ochronie.

Charakteryzując przyjęte w powyższym zakresie rozwiązania systemowe, wypada odnieść się w szczególności do charakterystyki zagrożeń, przedmiotu ochrony oraz struktur organizacyjnych, których zadaniem jest bezpośrednie świadczenie ochrony.

Mając na względzie źródła zagrożeń, które mogą destrukcyjnie oddziaływać na składniki chronionego mienia, można wyróżnić zagrożenia naturalne (*natural threats*, *natural hazards*) oraz pochodzące od człowieka (*man-made threats*, *man-made hazards*,

¹ *Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia*, t.j. Dz. U. 2018, poz. 2142, ze zm.; dalej jako: ustawa o ochronie osób i mienia.

human-related threats)². Pierwsze z nich są kojarzone z działaniem sił natury o różnym podłożu (m.in. atmosferycznym, hydrologicznym, sejsmicznym, wulkanicznym czy tektonicznym), natomiast drugie są wynikiem aktywności ludzkiej. Wśród zagrożeń naturalnych (przyrodniczych) najczęściej wymienia się trzęsienia ziemi, osuwiska, erupcje wulkanów, powódzie, silny mróz, wyładowania atmosferyczne, intensywne opady atmosferyczne (deszczu, śniegu lub gradu), wichury, trąby powietrzne, susze czy naturalne pożary lasów³. Z kolei wśród zagrożeń pochodzących od człowieka można wyodrębnić, biorąc pod uwagę kryterium oceny ludzkiej świadomości, zagrożenia zamierzone (intencjonalne), jak np. umyślne przestępstwa przeciwko mieniu, oraz niezamierzone, wynikające z ludzkich błędów⁴. Innym, przydatnym w tym opracowaniu podziałem zagrożeń generowanych przez człowieka jest podział na zagrożenia fizyczne (*physical threats*) oraz zagrożenia cybernetyczne (*cyber threats*)⁵. W tym wypadku jako *criterium divisionis* występuje sposób, w jaki człowiek oddziałuje na przedmiot ochrony. Zagrożenia fizyczne materializują się w postaci fizycznej ingerencji człowieka w chronione mienie. Może ona polegać na jego zaborze lub takim fizycznym oddziaływaniu na jego strukturę, które powoduje jej zniszczenie albo uszkodzenie. Natomiast zagrożenia cybernetyczne odnoszą się do pośredniego oddziaływania na systemy sterujące chronionymi urządzeniami (np. za pomocą fal radiowych czy sieci komputerowych) w celu zakłócenia ich funkcjonowania⁶.

² Por. E. Ciapessoni et al., *Probabilistic Risk-Based Security Assessment of Power Systems Considering Incumbent Threats and Uncertainties*, „IEEE Transactions on Smart Grid” 2016, Vol. 7, No. 6, s. 2891; R. McDonald, *Introduction to Natural and Man-made Disasters and their Effects on Buildings*, Routledge, Milton Park 2007, s. 2; P. Jovanovic, *Modelling of Relationship Between Natural and Man-made Hazards*, [w:] *Natural and Man-made Hazards*, eds. M. I. El-Sabih, T. S. Murty, Springer Science & Business Media 2012, s. 9-17.

³ Por. Z. Madeja, *Warunki przystosowania się ludzi oraz ochrona osób i mienia podczas zarządzania kryzysem wynikającym z zagrożeń przyrodniczych*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Ekonomii i Zarządzania Politechniki Koszalińskiej” 2010, nr 14, s. 19; *Metodyka oceny ryzyka na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego RP*, red. W. Skomra, Bel Studio, Warszawa 2015, s. 135.

⁴ E. Ciapessoni et al., *op. cit.*, s. 2891.

⁵ *Executive Order 13010 of July 15, 1996. Critical Infrastructure Protection*, „Federal Register” 1996, Vol. 61, No. 138, [on-line:] <https://www.hsd1.org/?view&did=1613> – 24 X 2019.

⁶ Amerykańska administracja definiuje zagrożenia cybernetyczne, które odnoszą się do infrastruktury ważnej dla bezpieczeństwa państwa, jako „threats of electronic, radio-frequency, or computer-based attacks on the information or communications components that control critical infrastructures” (*Executive Order 13010...*). Należy podkreślić, iż przedmiotowy zakres zagrożeń cybernetycznych nie ogranicza się wyłącznie do powyższego obszaru (por. w szczególności: P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa zagrożeń dla bezpieczeństwa cyberprzestrzeni*, „Automatyka” 2009, t. 13, nr 2, s. 587-591; P. Mickiewicz, *System bezpieczeństwa cybernetycznego państw europejskich. Analiza porównawcza*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2017, t. 11, nr 1, s. 71).

Obowiązkowa ochrona mienia, o której mowa w ustawie o ochronie osób i mienia, odnosi się wyłącznie do jego fizycznych zagrożeń pochodzących od człowieka. Zgodnie z legalną definicją, która została zawarta w ustawie, pojęcie ochrony mienia oznacza działania zapobiegające przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, a także przeciwdziałające powstawaniu szkody wynikającej z tych zdarzeń oraz nie dopuszczające do wstępu osób nieuprawnionych na teren chroniony⁷. Przykładami takich relevantnych zagrożeń będą ataki terrorystyczne, kradzieże, przywłaszczenia pracownicze, włamania, przejawy wandalizmu, akty sabotażu i dywersji, które mogą skutkować zaborem, zniszczeniem lub uszkodzeniem chronionego mienia albo nieuprawnionym wstępem na chroniony obszar. W zdecydowanej większości będą to zachowania intencjonalne. Z przedmiotowego zakresu ochrony nie można jednak wykluczyć nieintencjonalnych zachowań ludzkich, szczególnie tych, które mogą skutkować nieautoryzowanym wstępem na teren chroniony.

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest przedmiot obowiązkowej ochrony. Z punktu widzenia rodzaju chronionego mienia ustawodawca wyróżnił obiekty, obszary, urządzenia i transporty. Pojęcie obiektu jest zazwyczaj odnoszone do budynku albo zespołu budynków i urządzeń posadowionych na określonym obszarze⁸. Z kolei termin „obszar” należy rozumieć jako ograniczoną część powierzchni (terenu), która została wyraźnie wydzielona i oznaczona. Jak wskazuje Edward Ura, „z punktu widzenia ochrony przez pojęcie obszaru należy rozumieć wyodrębniony teren ogrodzony bądź oznakowany, na którym znajdują się np.: kopaliny, port lotniczy, poligon wojskowy itp.”⁹. Warto zaznaczyć, iż ustawa o ochronie osób i mienia wskazuje cechy obszaru, który podlega obowiązkowej ochronie. Według niej jest to obszar określony przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów, wydzielony i odpowiednio oznakowany¹⁰. Przedmiotem ochrony mogą być także urządzenia. Zdaniem Karola Wiłuna są to składniki wyposażenia technicznego obiektów. Należą do nich w szczególności sprzęt, aparatura, instalacje, maszyny i narzędzia służące prawidłowemu

⁷ Ustawa o ochronie osób i mienia, art. 2, pkt 5.

⁸ *Ochrona fizyczna osób i mienia. I stopień licencji*, red. J. Wojtał, M. Milewicz, Tow. Nauk. Org. i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 179; W. Bejgier, B. Stanejko, *Ochrona osób i mienia*, Łośgraf, Warszawa 2010, s. 167, *Prawo i Administracja, Bezpieczeństwo Wewnętrzne*, S. Lipski, *Ochrona obiektów* [w:] *Vademecum agenta ochrony i detektywa*, red. C. Grzeszczyk, Crimen, Warszawa 1996, s. 453.

⁹ E. Ura, *Prawne zagadnienia ochrony osób i mienia*, Fosze, Rzeszów 1998, s. 14.

¹⁰ Ustawa o ochronie osób i mienia, art. 2, pkt 3.

funkcjonowaniu danej jednostki organizacyjnej, a także drogi, środki komunikacji lub łączności oraz inne sprzęty użyteczności publicznej¹¹.

Ostatnim rodzajem chronionego mienia, który wyodrębnił ustawodawca, są transporty. Można je definiować jako zespół organizacyjnych i technicznych czynności, które mają na celu przemieszczenie osób lub mienia (ładunków) za pomocą odpowiednich środków technicznych (środków transportu)¹². Jednocześnie ustawa o ochronie osób i mienia, określając formy realizacji ochrony, dzieli transportowane mienie na wartości pieniężne, inne niż wartości pieniężne przedmioty majątkowe oraz przedmioty niebezpieczne¹³. Do wartości pieniężnych zostały zaliczone gotówka (krajowe i zagraniczne znaki pieniężne); czek, weksle oraz inne dokumenty, które w obrocie pieniężnym zastępują gotówkę; metale szlachetne (złoto, srebro, metale z grupy platynowców) oraz wyroby z tych metali, z wyjątkiem przedmiotów, które są muzealiami; kamienie szlachetne i perły¹⁴. Wśród innych niż wartości pieniężne przedmiotów majątkowych można przykładowo wymienić papiery wartościowe, które nie pełnią funkcji płatniczej (np. akcje, obligacje), dokumenty i inne nośniki danych klauzulowanych, muzealia czy luksusowe dobra konsumpcyjne. Odrębną kategorią niepieniężnych przedmiotów majątkowych są przedmioty niebezpieczne. Jak wskazuje Waldemar Bejgier, ze względu na swoją specyfikę i właściwości mogą one być nośnikiem zagrożenia dla bezpieczeństwa życia, zdrowia i mienia¹⁵. Przykładem mogą tu być broń, amunicja, materiały wybuchowe, uzbrojenie, patogeny ożywione (np. wirusy, bakterie), materiały rozszczepialne czy niebezpieczne dla zdrowia i życia substancje chemiczne (patogeny nieożywione)¹⁶.

¹¹ K. Wiłun, *Ochrona osób i mienia. Organizacja i przygotowanie specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych do działań w systemie obronności państwa*, Sto, Bielsko-Biała 2005, s. 10.

¹² Por. M. Madeyski, E. Lissowska, J. Marzec, *Wstęp do nauki o transporcie*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1971, s. 10, *Ekonomika Transportu*.

¹³ Por. ustawa o ochronie osób i mienia, art. 3, pkt 1, lit. c.

¹⁴ Por. *Rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 7 września 2010 r. w sprawie wymagań, jakimi powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne*, § 1 pkt 2, Dz. U. 2016, poz. 793.

¹⁵ W. Bejgier, B. Stanejko, *op. cit.*, s. 211.

¹⁶ Transporty przedmiotów niebezpiecznych – podobnie jak wartości pieniężnych – pozostają w sferze szczególnego zainteresowania ustawodawcy. Ustawa o ochronie osób i mienia nakazuje ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych określenie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych, które są transportowane przez przedsiębiorców lub inne jednostki organizacyjne (ustawa o ochronie osób i mienia, art. 6, ust. 2). Z kolei w wypadku przedmiotów niebezpiecznych przewiduje ona, że obowiązkowej ochronie podlegają transporty broni, amunicji, materiałów wybuchowych, uzbrojenia, urządzeń i sprzętu wojskowego, jeżeli są one wysyłane z obszarów i obiektów podlegających obowiązkowej ochronie (ustawa o ochronie osób i mienia, art. 2,

Należy podkreślić, iż obowiązkowa ochrona może być przyznana jedynie wybranym składnikom mienia. Wobec powyższego należy wskazać, jakie względy za tym przemawiają oraz kto o tym decyduje. Zgodnie z wolą ustawodawcy obowiązkowej ochronie podlegają tylko te obszary, obiekty, urządzenia oraz transporty, które mają istotne znaczenie dla ważnych interesów państwa. Jednocześnie kryterium kwalifikacyjne, jakim jest ważny interes państwa, nie zostało ustawowo zdefiniowane. Wprowadzający je art. 5, ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia wskazuje jedynie przykładowe, najważniejsze obszary ważnych interesów państwa. Przepis zalicza do nich obronność, bezpieczeństwo publiczne oraz interes gospodarczy państwa. W konsekwencji należy odwołać się do poglądów doktrynalnych. W obrębie nauk o administracji Tomasz Bąkowski definiuje interes państwa jako „korzystny (pożądany) stan rzeczy dla zinstytucjonalizowanej, politycznej i suwerennej władzy sprawowanej w imieniu państwa”¹⁷. Jego zdaniem interes państwa i interes publiczny przemawiają za koniecznością objęcia administracyjnoprawną regulacją takich obszarów oddziaływania jak suwerenność i bezpieczeństwo państwa, integralność terytorialna państwa (w tym ochrona jego granic), ochrona życia i zdrowia ludzkiego, ochrona mienia i dóbr niematerialnych, środowisko naturalne, zabytki i dobra kultury czy świadczenie dóbr i usług o zbiorowym charakterze¹⁸.

Z uwagi na tematykę niniejszego opracowania podstawowe znaczenie należy przypisać ważnym interesom państwa w obszarze bezpieczeństwa. W dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie, jak wskazuje Ladislav Hofreiter, interesy państwa (narodowe interesy państwa) określane są jako „ogół politycznych, militarnych, ekonomicznych, społecznych, kulturowych potrzeb, których realizacja zapewnia integralność, niezależność i harmonijny rozwój państwa”¹⁹. Interesy te zostały również zidentyfikowane w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*, która jest jednym z podstawowych dokumentów określających długookresowe kierunki i zakres działania państwa. Zgodnie

pkt 3a). Należy pamiętać, iż transport innych przedmiotów niebezpiecznych oraz niepieniężnych przedmiotów majątkowych może być regulowany przepisami innych aktów prawnych. Przykładami mogą tu być *Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych*, Dz. U. 2019, poz. 382, ze zm. czy *Rozporządzenie ministra kultury z dnia 15 października 2003 r. w sprawie zabezpieczenia zbiorów w muzeach przed pożarami, kradzieżami i innymi niebezpieczeństwami grożącymi zniszczeniem lub utratą muzealiów oraz sposobów przygotowania zbiorów do ewakuacji w razie powstania zagrożenia*, Dz. U. 2003, nr 193, poz. 1892.

¹⁷ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 132, *Monografie*.

¹⁸ *Ibidem*, s. 132–140.

¹⁹ L. Hofreiter, *Wstęp do studiów bezpieczeństwa*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012, s. 78, *Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University Security Sciences Faculty*, nr 3.

z jej zapisami interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa obejmują: dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa zapewniającym gotowość i zdolność do zapobiegania zagrożeniom (m.in. odstraszania, obrony, ochrony oraz likwidacji następstw zagrożeń); silną pozycję międzynarodową Polski (m.in. członkostwo w systemach bezpieczeństwa międzynarodowego); ochronę indywidualną i zbiorową życia i zdrowia oraz mienia obywateli; swobodę korzystania przez obywateli z wolności i praw; zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju potencjału społecznego i gospodarczego państwa²⁰. Tak szerokie ich rozumienie jest zgodne z koncepcją zintegrowanego bezpieczeństwa państwa, która w holistyczny sposób uwzględnia polityczno-militarne, ekonomiczne, społeczne i ekologiczne aspekty jego funkcjonowania. Jednak podejście to trudno uznać za zbieżne z kategoryzacją obszarów ważnych interesów państwa, której dokonuje ustawa o ochronie osób i mienia. W tym wypadku ważny interes państwa w obszarach obronności i bezpieczeństwa publicznego należy definiować w wąskim znaczeniu jako zapewnienie egzystencji państwa i jego obywateli. Zatem w ujęciu ustawy o ochronie osób i mienia interes ten wypada utożsamiać z niepodległością, suwerennością i integralnością terytorialną państwa, zachowaniem ustrojowych podstaw demokratycznego państwa prawa, a także bezpieczeństwem życia, zdrowia i mienia obywateli. W podobny sposób interes bezpieczeństwa państwa jest definiowany na gruncie ustawy o prawie zamówień publicznych²¹. W opinii Urzędu Zamówień Publicznych istotny interes bezpieczeństwa państwa należy odnosić do takich wartości jak „suwerenność, międzynarodowa pozycja, niepodległość, nienaruszalność terytorium, obronność państwa”²². Warto również zaznaczyć, iż ustawa o ochronie osób i mienia wskazuje przykładowe kategorie mienia, które są ważne dla obronności i bezpieczeństwa publicznego²³.

²⁰ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014, s. 10-11. Strategię zatwierdził Prezydent RP 5 listopada 2014 roku na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Dokument ten zastąpił strategię wydaną w 2007 roku.

²¹ *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, Dz. U. 2019, poz. 1843.

²² *Opinia UZP, Wyłączenie ustawy przy zamówieniach na uzbrojenie, objętych tajemnicą państwową oraz jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa*, [on-line:] <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/wylaczenie-ustawy-przy-zamowieniach-na-uzbrojenie,-objetych-tajemnica-panstwowa-oraz-jezeli-wymaga-tego-istotny-interes-bezpieczenstwa-panstwa> – 7 XI 2019.

²³ W odniesieniu do obszaru obronności ustawa wymienia zakłady produkcji specjalnej (w tym zakłady prowadzące w tym zakresie prace naukowo-badawcze lub konstruktorskie); zakłady produkujące, remontujące i magazynujące uzbrojenie, urządzenia i sprzęt wojskowy oraz magazyny rezerw strategicznych, w obszarze bezpieczeństwa publicznego zaś – zakłady, obiekty i urządzenia mające istotne znaczenie dla funkcjonowania aglomeracji miejskich, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska (np. elektrownie, ciepłownie, ujęcia wody, wodociągi, oczyszczalnie ścieków); zakłady stosujące, produkujące lub magazynujące

Do podmiotów, którym ustawa przyznała uprawnienie do identyfikacji obszarów, obiektów lub urządzeń spełniających kryterium istotnego znaczenia dla ważnych interesów państwa, należą prezes Narodowego Banku Polskiego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, ministrowie, kierownicy urzędów centralnych i wojewodowie. Wymienione podmioty wykonują powyższą kompetencję względem jednostek organizacyjnych, które są im podległe, podporządkowane lub przez nie nadzorowane. Ponadto wojewodowie, według swojej właściwości miejscowej, mogą uznać mienie innych jednostek organizacyjnych za istotne dla ważnych interesów państwa. Wykazy wyodrębnionego w ten sposób mienia są następnie wprowadzane do ewidencji obiektów, obszarów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie. Ewidencja jest prowadzona przez wojewodów właściwych terytorialnie dla miejsca położenia mienia i ma poufny charakter.

Skutkiem umieszczenia mienia w ewidencji jest powstanie obowiązku jego ochrony. Podmiotem zobowiązanym jest tu kierownik jednostki, który bezpośrednio zarządza obszarami, obiektami i urządzeniami umieszczonymi w ewidencji²⁴. Zgodnie ze standardem wyznaczonym przepisami ustawy o ochronie osób i mienia oraz jej aktów wykonawczych realizacja obowiązku ochrony wymaga podjęcia wielu decyzji oraz działań. Jedną z najważniejszych decyzji, jaką w takim wypadku musi podjąć kierownik jednostki, jest wybór postaci specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej, za pośrednictwem której wykonywane będą czynności ochronne. Jednocześnie kierownik jednostki nie może powierzyć realizacji obowiązkowej ochrony innym podmiotom, które nie legitymują się statusem takiej formacji.

Zgodnie z wolą ustawodawcy specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne mogą występować w postaci albo wewnętrznych służb ochrony, albo przedsiębiorców, którzy uzyskali koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia. Należy podkreślić, że status ten jest przypisywany wyłącznie tym formacjom, które uzyskały pozwolenie na broń na okaziciela²⁵. Pozwolenie na

w znacznych ilościach materiały jądrowe, źródła i odpady promieniotwórcze, materiały toksyczne, odurzające, wybuchowe bądź chemiczne o dużej podatności pożarowej lub wybuchowej; rurociągi paliwowe, linie energetyczne i telekomunikacyjne, zapory wodne i śluzy oraz inne urządzenia znajdujące się w otwartym terenie, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, środowiska albo spowodować poważne straty materialne (ustawa o ochronie osób i mienia, art. 5, ust. 2, pkt 1 i 3).

²⁴ Zgodnie z art. 2, pkt 1 ustawy o ochronie osób i mienia kierownikiem jednostki jest osoba lub organ przedsiębiorcy lub innej jednostki organizacyjnej, uprawniony, zgodnie z przepisami prawa, statutem, umową, do zarządzania nią. Dotyczy to również likwidatora lub syndyka.

²⁵ Zgodnie z art. 29, ust. 1, pkt 1 i 2 *Ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji*, Dz. U. 2019, poz. 284, ze zm., takie pozwolenie jest wydawane przedsiębiorcom i jednostkom organizacyjnym, które powołały wewnętrzne służby ochrony, jeśli broń jest im niezbędna do wykonywania zadań wynikających z planu ochrony, oraz przedsiębiorcom, którzy uzyskali koncesje na prowadzenie

broń na okaziciela (świadczenie broni) upoważnia pracodawcę do posiadania broni oraz jej udostępniania pracownikom, którzy mają legitymację osoby dopuszczonej do posiadania broni. Taka broń obiektowa jest wydawana pracownikom w związku z wykonywaniem przez nich zadań ochrony w obrębie nadzorowanych przez pracodawcę obiektów lub obszarów albo do realizacji zadań ochrony poza tymi obiektami i obszarami (np. zadania konwojowe).

Koncesjonowaną działalność gospodarczą ochrony osób i mienia wykonuje w Polsce 5727 przedsiębiorców²⁶. Według danych z końca roku 2018 było wśród nich 672 przedsiębiorców, którzy posiadali status specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych. Ponadto do grupy takich formacji zalicza się również 220 wewnętrznych służb ochrony, które są definiowane jako uzbrojone i umundurowane zespoły pracowników przedsiębiorców lub jednostek organizacyjnych powołane do ich ochrony²⁷.

W zakresie nadzoru ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Policji powyższe specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne sprawowały w 2018 roku pieczę nad 3518 obiektami, które podlegały obowiązkowej ochronie²⁸. Odrębnemu nadzorowi podlega obowiązkowa ochrona obiektów wojskowych. W tym względzie nadzór pozostaje w kompetencji ministra obrony narodowej oraz Żandarmerii Wojskowej. Według danych z 2016 roku liczba posterunków ochronnych w obiektach wojskowych wynosiła 1411. Zgodnie z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli ochronę zdecydowanej większości z nich powierzono koncesjonowanym przedsiębiorcom ochrony, którzy legitymowali się statusem specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych (73%). Natomiast ochronę pozostałych posterunków zapewniały oddziały wart cywilnych (26%), przy znikomym wsparciu wart wojskowych (1%)²⁹. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że z punktu widzenia ustawy o ochronie osób i mienia cywilne

działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, jeżeli broń jest im niezbędna w zakresie i formach określonych w koncesji.

²⁶ *Interpelacja poselska nr 33404 do ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie kontroli branży ochroniarskiej w Polsce*, data wpływu: 20.08.2019 r., [on-line:] <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/interpelacja.xsp?documentId=BF421F4A722947A1C125845D00478C02&view=1> – 18 XI 2019.

²⁷ Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji, *Liczba Specjalistycznych Uzbrojonych Formacji Ochronnych oraz liczba kontroli SUFO*, [on-line:] <http://www.policja.pl/pol/kgp/biuro-prewencji/wydzial-nadzoru-nad-sp/specjalistyczne-uzbroj/76256>, *Liczba-specjalistycznych-uzbrojonych-formacji-ochronnych-oraz-liczba-kontroli-su.html* – 18 XI 2019.

²⁸ Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji, *Liczba obiektów podlegających obowiązkowej ochronie*, [on-line:] <http://www.policja.pl/pol/kgp/biuro-prewencji/wydzial-nadzoru-nad-sp/specjalistyczne-uzbroj/76255>, *Liczba-obiektow-podlegajacych-obowiazkowej-ochronie.html* – 18 XI 2019.

²⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia*, nr ewid. 127/2017/P/16/066/LKA, s. 26, [on-line:] https://www.defence24.pl/upload/2018-01-07/p25rhz_nikp16066jednostkiwojskowe.pdf – 10 XI 2019.

warty wojskowe są wewnętrznymi służbami ochrony jednostek wojskowych o statusie specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych³⁰. Mogą być one tworzone przez dowódcę generalnego rodzajów sił zbrojnych, dowódcę operacyjnego rodzajów sił zbrojnych, dowódcę Garnizonu Warszawa, szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, komendanta głównego Żandarmerii Wojskowej oraz szefów (dyrektorów), którym są podporządkowane jednostki wojskowe, na wniosek dowódców podległych jednostek wojskowych³¹.

Koncesjonowani przedsiębiorcy ochrony osób i mienia – krytyczna ocena funkcjonowania

Każde państwo musi dbać o możliwość realizacji ważnych dla siebie interesów. Dotyczy to zwłaszcza sfery jego obronności i bezpieczeństwa publicznego. W tym też kontekście należy rozważać kwestię ochrony mienia, z którym państwo łączy możliwość wykonywania przypisanych mu w tych sferach zadań. Należałoby oczekiwać, iż omawiane rozwiązanie systemowe, w którym specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne odgrywają główną rolę, zapewni optymalną ochronę mienia ważnego dla obronności i bezpieczeństwa państwa. Niestety, praktyka stosowania tego rozwiązania zdaje się wskazywać na potrzebę jego pilnej modyfikacji.

Przede wszystkim należy odwołać się do krytycznych poglądów, jakie o swoim funkcjonowaniu prezentuje środowisko koncesjonowanej ochrony osób i mienia. Podstawowymi zarzutami, które są formułowane w odniesieniu do funkcjonowania rynku ochrony, są niskie ceny usług oraz – w konsekwencji – niskie zarobki pracowników ochrony. Zdaniem wiceprezesa zarządu Polskiej Izby Ochrony Wojciecha Stawskiego cena profesjonalnych usług ochrony powinna być dwukrotnie wyższa niż obecnie. Jednak według niego nie ma obecnie odbiorców na takie usługi, a ci, którzy

³⁰ Zgodnie z art. 6, ust. 2, pkt 1 *Ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*, Dz. U. 2019, poz. 330, ze zm., pod pojęciem jednostki wojskowej należy rozumieć jednostkę organizacyjną Sił Zbrojnych funkcjonującą na podstawie nadanego przez Ministra Obrony Narodowej etatu, a także jednostkę organizacyjną podległą Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowaną, przedsiębiorstwo państwowe, dla którego jest on organem założycielskim, oraz komórkę organizacyjną Ministerstwa Obrony Narodowej.

³¹ Kwestie tworzenia oddziałów wart cywilnych, ich struktury organizacyjnej, zakresu działania, uzbrojenia i wyposażenia oraz warunków zatrudnienia i umundurowania wartowników określa *Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 czerwca 1999 r. w sprawie wewnętrznych służb ochrony działających na terenach jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej*, Dz. U. nr 58, poz. 619, ze zm.

z nich korzystają, „wolą kupować iluzję”³². Pogląd ten podziela wiele osób reprezentujących branżę ochrony. Wśród innych niekorzystnych zjawisk wymienia się także nadmierne zatrudnianie do wykonywania czynności ochrony niekwalifikowanych pracowników ochrony, którzy nie posiadają odpowiednich predyspozycji lub doświadczenia (np. studentów, emerytów, osób niepełnosprawnych); zatrudnianie pracowników ochrony w ramach niskopłatnych umów cywilnoprawnych; niedobór inwestycji szkoleniowych, które rozwijałyby poziom wiedzy i umiejętności zasobu kadrowego agencji ochrony (ograniczanie się do formalnego wypełniania ustawowych wymogów szkoleniowych przez kwalifikowanych pracowników ochrony na ich koszt); korzystanie przez firmy ochrony z optymalnych dla siebie i niekorzystnych dla pracowników rozwiązań finansowych, związanych z minimalizacją obowiązkowych składek ZUS, oraz organizacyjnych, dotyczących norm czasu pracy³³.

Negatywnie oceniane są także skutki deregulacji zawodu pracownika ochrony, która miała miejsce 1 stycznia 2014 roku³⁴. Zniesienie egzaminów państwowych dla pracowników ochrony oraz licencji pierwszego i drugiego stopnia jest postrzegane jako przyczynek do deprecjacji zawodu oraz obniżenia jakości jego wykonywania. Jak wskazuje prezes Polskiego Stowarzyszenia Pracowników Ochrony Paweł Bilko, w 2018 roku kierowane przez niego stowarzyszenie przekazało Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji projekt, którego celem było powołanie samorządu branżowego oraz przywrócenie państwowego egzaminu na pracownika ochrony³⁵. Z pewnością działania te mogłyby poprawić wizerunek zawodu. Obecnie bowiem, na co trafnie zwraca uwagę specjalista do spraw bezpieczeństwa i były żołnierz jednostki wojskowej GROM ppłk Krzysztof Przepiórka, „zawód ochroniarza jest jednym z naj-

³² Nie można mieć ochrony skutecznej za 15 złotych za godzinę, [on-line:] <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/wojciech-stawski-wiceprezes-polskiej-izby-ochrony-o-dzialalnosci-firm-ochroniarskich,900599.html> – 25 XI 2019.

³³ Por. w szczególności poglądy przedstawicieli środowiska ochrony osób i mienia przywoływane w: P. Skwirowski, Z. Lentowicz, *Tania ochrona to zazwyczaj marna ochrona*, [on-line:] <https://www.rp.pl/Biznes/301169866-Tania-ochrona-to-zazwyczaj--marna-ochrona.html> – 24 XI 2019; P. Nowosielska, *W agencjach ochrony panuje fikcja w majestacie prawa. Po zabójstwie Adamowicza nic się nie zmieniło*, [on-line:] <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1426360,agencje-ochrony-w-polsce-zmiany-w-prawie.html> – 24 XI 2019; D. Bartosiewicz, *Ochrona za złotówkę*, [on-line:] <https://www.tygodnikprzeglad.pl/ochrona-za-zlotowke> – 24 XI 2019; P. Burakowski, *Ochroniarze Made in Poland. Chcieliście fachowców, a to najczęściej bezbronni emeryci lub osoby niepełnosprawne*, [on-line:] <https://natemat.pl/227297,ochroniarze-made-in-poland-spiace-dzianki-i-niepelnosprawni-ktorzy-doprowadzaja-do-tragedii> – 24 XI 2019.

³⁴ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz. U. 2013, poz. 829, art. 9. Przepis ten wszedł w życie 1 kwietnia 2014 roku.

³⁵ P. Nowosielska, *op. cit.*

gorzej płatnych, przy tym jednak jednym z najbardziej odpowiedzialnych. Pracownicy ochrony są często źle przeszkoleni, boją się ryzykować. Pełnią rolę prewencyjną”³⁶.

Należy pamiętać, że przywołane powyżej krytyczne opinie na temat funkcjonowania branży ochrony osób i mienia – pomimo swej powszechności – mają subiektywny wymiar. Poszukując w powyższym względzie obiektywnych źródeł wiedzy, warto odwołać się do dokumentów analitycznych, które prezentują wyniki badań o reprezentatywnym charakterze. Bez wątpienia należy do nich opublikowany w 2016 roku przez Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle’a raport, którego przedmiotem był outsourcing usług ochrony oraz utrzymania czystości w instytucjach publicznych³⁷. W wyniku prowadzonych badań autorka raportu Katarzyna Duda dochodzi do wniosku, że standardem jest zatrudnianie pracowników technicznych (pracowników ochrony i pracowników sprzątających) w ramach umów cywilnoprawnych. Wynika to z konieczności stałego obniżania kosztów przez pracodawców. Jak podkreśla autorka, „dominujące kryterium niskiej ceny w przetargach publicznych zmusza wykonawców do konkurowania między sobą cenami usług, co de facto oznacza konieczność obniżania przez firmy stawek kosztów pracy, aby uzyskać zlecenie”³⁸. W konsekwencji niekorzystna sytuacja, którą kształtują warunki pracy oferowane w ramach umów cywilnoprawnych, sukcesywnie się pogarsza. W szczególności, w skrajnych przypadkach, pracownik ochrony otrzymywał połowę stawki, która przysługiwałaby mu na podstawie umowy o pracę. Jednocześnie jego zarobki były niższe od zarobków osób sprzątających. Efektem niskich płac jest konieczność podejmowania pracy na podstawie większej liczby umów cywilnoprawnych. Katarzyna Duda podkreśla, że „częstym modelem jest praca na dwie umowy zlecenia – każda zobowiązująca do pracy po około 240 godzin, co daje nawet po 480 godzin miesięcznie”, a nadmierne obciążenie pracą powoduje, że „brak snu i wypoczynku stanowi jeden z dotkliwszych deficytów ochroniarzy pracujących na rzecz polskich instytucji publicznych”³⁹. Wśród innych ograniczeń, jakim są poddani tacy pracownicy, raport wymienia brak płatnego urlopu wypoczynkowego, brak dodatków z tytułu wysługi lat czy brak płatnych urlopów chorobowych. W opinii autorki raportu pracownicy, których sytuacja była przedmiotem prowadzonych przez nią badań, wypełniają definicję prekariatu w ujęciu Guya Standinga. Oznacza to w szczególności, że nie mają oni poczucia związku

³⁶ P. Skwirowski, Z. Lentowicz, *op. cit.*

³⁷ K. Duda, *Outsourcing usług ochrony oraz utrzymania czystości w instytucjach publicznych. Wpływ publicznego dyktatu najniższej ceny na warunki zatrudnienia pracowników przez podmioty prywatne*, Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle’a, Wrocław 2016.

³⁸ *Ibidem*, s. 42.

³⁹ *Ibidem*.

z wykonywanymi pracami oraz tożsamością zawodową, która jest związana z pracą; traktują pracę wyłącznie jako źródło zarobków (alienacja lub wyobcowanie wobec pracy); nie mają kontroli nad własnym czasem (wykonują pracę bez określenia wymiaru czasu z pełną gotowością na wezwanie do jej świadczenia); żyją w trudnej do zmierzenia i przewidzenia wielowymiarowej niepewności przy równoczesnym braku zabezpieczenia na wypadek niekorzystnych zdarzeń (np. choroby czy utraty pracy)⁴⁰. Ustalenia poczynione przez Katarzynę Dudę są spójne z opiniami prezentowanymi przez przedstawicieli środowiska ochrony osób i mienia. Trzeba przy tym podkreślić, iż trudna sytuacja pracowników ochrony może skutkować frustracją oraz brakiem motywacji do pracy, w konsekwencji zaś – obniżeniem jej jakości.

Z punktu widzenia problematyki niniejszego opracowania raport Ośrodka Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a można rozpatrywać w dwóch wymiarach: organizacyjnym, dotyczącym outsourcingu usług ochrony, do którego dążą jednostki organizacyjne, chcąc obniżyć koszty swojego funkcjonowania, oraz indywidualnym (pracowniczym), który odnosi się do warunków pracy pracowników ochrony. O ile wnioski stawiane w ramach pierwszego wspomnianego obszaru można odnieść do sytuacji wszystkich koncesjonowanych przedsiębiorców ochrony osób i mienia, o tyle wnioski stawiane w ramach drugiego z nich – przede wszystkim do objętych badaniem niekwalifikowanych pracowników ochrony. Warto podkreślić, że z przybliżonej liczby 250 000 pracowników ochrony tylko nieco ponad 95 000 to osoby wpisane na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej. Z tego, według szacunków prezesa Polskiego Stowarzyszenia Pracowników Ochrony, jedynie około 60 000 jest dopuszczonych do posiadania broni⁴¹. Ta właśnie grupa pracownicza może wykonywać czynności ochronne, do których realizacji niezbędne jest posiadanie broni, oraz może być w tym celu zatrudniana przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne.

Ważnym źródłem reprezentatywnej wiedzy na temat funkcjonowania specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych są dokumenty pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli. W okresie od czerwca 1996 roku do lutego 1997 roku Izba przeprowadziła kontrolę nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi⁴². Badaniami tej kontroli objęto okres od stycznia 1994 roku do końca maja 1996 roku. Działania podjęte przez NIK wykazały, że tak koncesjonowani przedsiębiorcy ochrony osób i mienia, jak i zatrudniani przez nich pracownicy ochrony

⁴⁰ *Ibidem*, s. 41.

⁴¹ D. Bartosiewicz, *op. cit.*

⁴² Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi*, nr ewid. 29/97/P96028/DON, [on-line:] https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px_1997029.pdf, typ, k.pdf – 4 XII 2019.

częstokroć naruszali prawo. Z ustaleń kontroli wynikało, że w badanym okresie organy prokuratury prowadziły postępowania wynikające z 64 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw przez pracowników ochrony. Dotyczyło to takich czynów jak napady rabunkowe, włamania, kradzieże, wymuszenia rozbójnicze, bezprawna windykacja długów, groźby karalne, porwania, pobicia czy przyjmowanie łapówek od przestępców⁴³. Szczególnie bulwersująca była sprawa właściciela warszawskiej agencji ochrony osób i mienia, który został skazany za działalność na rzecz obcego wywiadu⁴⁴.

Niezależnie od powyższego kontrolerzy stwierdzili, że na skutek skarg, które w badanym okresie wpłynęły do organu koncesyjnego, przeprowadził on 151 kontroli. W ich wyniku cofnięto lub ograniczono 24 koncesje z powodu naruszeń prawa przez kontrolowanych przedsiębiorców, 103 koncesje cofnięto z uwagi na zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej, a w pozostałych 24 przypadkach, w związku ze stwierdzonymi uchybieniami, wezwano kontrolowanych do ich usunięcia⁴⁵. Najwyższa Izba Kontroli niezwykle krytycznie oceniła realizację wspomnianego powyżej nadzoru. Izba słusznie wskazała, że jednym z fundamentów zabezpieczenia interesów państwa i obywateli, w związku z funkcjonowaniem podmiotów gospodarczych prowadzących usługi ochrony osób i mienia, w kontekście ustawowo gwarantowanej wolności działalności gospodarczej, jest kontrola działalności podmiotów koncesjonowanych⁴⁶. Ustalenia kontrolerów wykazały, że nadzór organu koncesyjnego był niewystarczający (w badanym okresie 2,5 roku skontrolowano jedynie 2,4% ogółu badanej populacji przedsiębiorców), cechował się nierzetelnością działań organu nadzorującego, był prowadzony przy niepełnym wykorzystaniu uprawnień ustawowych, a także miał retroaktywny charakter (wszystkie przeprowadzone kontrole były wynikiem skarg zewnętrznych interesariuszy)⁴⁷.

Wśród wniosków, jakie Najwyższa Izba Kontroli sformułowała na podstawie ustaleń opisanej powyżej kontroli, znalazły się w szczególności: wniosek do Ministerstwa Obrony Narodowej o wyłączenie firm ochroniarskich z fizycznej ochrony obiektów wojskowych oraz wnioski do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o wzmożenie kontroli nad działalnością koncesjonowanych podmiotów ochrony osób i mienia. Jednak podstawowym wnioskiem było wystąpienie do Prezesa Rady

⁴³ *Ibidem*, s. 31, 32.

⁴⁴ Więcej na temat możliwości wykorzystania firm ochrony osób i mienia w działalności wywiadowczej oraz szpiegostwa przemysłowego: J. Nieśluchowska, B. Wildstein, J. Kluzik-Rostkowska, *Służba niebezpieczeństwa*, [on-line:] <https://www.wprost.pl/tygodnik/6268/Sluzba-niebezpieczenstwa.html> – 28 XI 2019.

⁴⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów...*, s. 44–45.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 44.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 44–46.

Ministrów o podjęcie pilnych działań na rzecz uporządkowania statusu prawnego podmiotów prowadzących działalność w zakresie usług ochrony osób i mienia, a także dostosowanie rozwiązań w tym zakresie do wymogów państwa prawa, tak aby interes państwa i obywateli był skutecznie chroniony⁴⁸. W konsekwencji kontrola miała istotny wpływ na pilne uchwalenie w sierpniu 1997 roku ustawy o ochronie osób i mienia.

W związku z wejściem w życie nowego prawa Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od września 2000 roku do stycznia 2001 roku kontrolę wdrażania przez organy administracji rządowej ustawy o ochronie osób i mienia⁴⁹. Jej badaniem objęto okres od lipca 1998 roku do końca czerwca 2000 roku. Kontrolerzy Izby ustalili, że organ koncesyjny przeprowadził w badanym okresie 549 kontroli. W ich wyniku minister właściwy do spraw wewnętrznych podjął decyzję o cofnięciu 134 koncesji na działalność gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia. Do najistotniejszych uchybień stwierdzonych przez organ koncesyjny zaliczono: brak dokumentacji dotyczącej zatrudnionych pracowników ochrony oraz zawieranych i realizowanych umów w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę; rażące uchybienia warunkom wykonywania działalności gospodarczej określonym w koncesji; utratę zdolności należytego wykonywania działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia; nieusunięcie stwierdzonych wcześniej uchybień w terminie wyznaczonym przez organ uprawniony; stwarzanie zagrożenia bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli oraz nieoznaczenie pracowników ochrony⁵⁰.

Ponadto, w związku ze stwierdzeniem kontynuowania działalności gospodarczej pomimo wcześniejszego cofnięcia koncesji na ochronę osób i mienia, organ koncesyjny skierował w czterech przypadkach zawiadomienia do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Jednocześnie kontrolerzy Izby krytycznie ocenili fakt, że organ koncesyjny nie dokonywał sprawdzeń zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia przez przedsiębiorców, którym cofnięto koncesję. Informacje o takich sytuacjach organ koncesyjny uzyskiwał przypadkowo⁵¹. Równie krytycznie oceniono doraźny charakter kontroli prowadzonych przez organ koncesyjny. Według Najwyższej Izby Kontroli do 2000 roku nie prowadzono kontroli planowych, a jedynie doraźne, będące reakcją na sygnały o nieprawidłowościach⁵². W tym

⁴⁸ *Ibidem*, s. 7-8.

⁴⁹ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wdrażania przez organy administracji rządowej ustawy o ochronie osób i mienia*, nr ewid. 157/2001/P00083/DON, [on-line:] <https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,346.html> – 28 XI 2019.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 27-30.

⁵¹ *Ibidem*, s. 29.

⁵² *Ibidem*, s. 7.

względnie sytuacja nie uległa zmianie, pomimo wspomnianych wcześniej ustaleń Izby z 1997 roku. Kontrolerzy Izby zwrócili również uwagę, że komendant główny Policji do końca 2000 roku – wbrew ustawowemu obowiązkowi – nie sprawował nadzoru nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych⁵³.

W 2012 roku Najwyższa Izba Kontroli zakończyła kontrolę dotyczącą realizacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zadań związanych z prowadzeniem przez podmioty gospodarcze działalności w zakresie ochrony osób i mienia. Badaniem organów kontrolnych został objęty okres od początku 2009 roku do końca pierwszego półrocza 2011 roku⁵⁴. Trzeba zaznaczyć, że – pomimo stwierdzonych nieprawidłowości – działalność ministra polegająca na udzielaniu, cofaniu oraz weryfikacji aktualności koncesji na ochronę osób i mienia została pozytywnie oceniona. W tym miejscu warto jedynie odnotować ustalenia Izby, które dotyczyły działalności kontrolnej organu koncesyjnego względem podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie ochrony osób i mienia. Zespół kontrolny stwierdził, że organ koncesyjny przeprowadził w badanym okresie 156 kontroli takich podmiotów. W ich wyniku wszczęto 28 postępowań w sprawie o cofnięcie koncesji. W trzech przypadkach podstawą cofnięcia koncesji była przesłanka zagrożenia obronności i bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli.

Kolejne warte odnotowania działania kontrolne Najwyższej Izby Kontroli były prowadzone w okresie od lipca 2016 roku do stycznia 2017 roku. Ich przedmiotem było gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia w okresie 2014-2016. Według ustaleń Izby kontrole prowadzone przez wojskowe oddziały gospodarcze w odniesieniu do wykonania umów outsourcingowych na ochronę fizyczną kompleksów wojskowych wykazały wielokrotne nieprawidłowości i uchybienia, jakich dopuściły się specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne. Dotyczyły one w szczególności:

[...] braków w dokumentacji ochrony; braków w wyposażeniu i sprzęcie pracowników SUFO; realizacji zadań na kolejnej zmianie przez pracownika wcześniejszej zmiany (bez odpowiedniego odpoczynku); braku udokumentowania przeprowadzenia obowiązkowych strzelań; braku pracowników na posterunku; wykonywania zadań ochronnych w stanie nietrzeźwości; braku reakcji grupy interwencyjnej na wezwanie, opóźnień w czasie przyjazdu grupy interwencyjnej; realizacji ochrony przez pracowników bez odpowiednich upoważnień

⁵³ *Ibidem*, s. 8.

⁵⁴ Wystąpienie pokontrolne Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 stycznia 2012 roku, nr ewid. R/11/004/KPB, [on-line:] <https://www.nik.gov.pl/kontrola/R/11/004/KPB> – 2 XII 2019.

dopuszczających do informacji niejawnych i odpowiednich zaświadczeń o przeszkoleniu z ochrony informacji niejawnych⁵⁵.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli częstotliwość występowania wspomnianych nieprawidłowości i uchybień świadczy o tym, że jakość usługi ochrony mienia wojskowego świadczona przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochrony jest niższa niż w wypadku ochrony realizowanej przez oddziały wart cywilnych albo warty wojskowe. Wprawdzie, jak zaznacza Izba, „przyjęty dla jednostek wojskowych model zapewnienia ochrony, realizowany głównie jako zakup usług ochrony od specjalistycznych podmiotów, pozwalał żołnierzom na skoncentrowanie się na wykonywaniu zadań szkoleniowych”, jednak „jakość usług w zakresie ochrony mienia była niska i nie była adekwatna do wysokości środków, jakie na te usługi wydatkowano”⁵⁶.

Ponadto kontrolerzy negatywnie ocenili sposób sprawowania nadzoru nad koncesjonowanymi przedsiębiorcami, którzy wykonywali usługę ochrony mienia wojskowego. Wykazali oni, że minister obrony narodowej – mimo obowiązku wynikającego z przepisów ustawy o ochronie osób i mienia – w rzeczywistości nie sprawował nadzoru nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych. W ramach kompetencji nadzorczych ministra znajdowały się tak istotne kwestie jak zasady i sposób realizacji przez uzbrojone formacje ochronne zadań ochrony mienia wojskowego, posiadanie niezbędnych kwalifikacji przez pracowników tych formacji oraz sposób używania przez nich środków przymusu bezpośredniego i broni palnej⁵⁷.

Na podstawie wyników kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała do ministra obrony narodowej wnioski m.in. o podjęcie działań zmierzających do określenia i wdrożenia docelowego modelu ochrony, który zapewni poszczególnym rodzajom jednostek optymalną ochronę i ciągłość realizacji procesu szkolenia żołnierzy, oraz o zapewnienie skutecznego nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi⁵⁸.

W świetle powyższych krytycznych uwag trudno uznać funkcjonowanie rynku koncesjonowanych usług ochrony osób i mienia za wzorcowe. Do głównych przyczyn tego stanu rzeczy należy zaliczyć niski poziom konsolidacji branży ochrony; przetargi publiczne na usługi ochrony, w których dominującą rolę odgrywa najniższa cena usługi; płacową deprecjację zawodu pracownika ochrony; niską efektywność nadzoru administracji państwa nad działalnością koncesjonowanych przedsiębiorców

⁵⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Gospodarowanie mieniem...*, s. 30.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 8.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 25.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 12.

ochrony osób i mienia. Oczywiście nie oznacza to, że prywatna branża ochrony nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa zlecniodawcom. Jednak mając na względzie tematykę niniejszego opracowania, istotne jest to, że z punktu widzenia praktyki poziom tego bezpieczeństwa nie jest wystarczający. Należy bowiem pamiętać, iż skutkiem niewłaściwego zabezpieczenia mienia mającego istotne znaczenie dla ważnych interesów państwa może być naruszenie tych interesów. Dotyczy to w szczególności sfery bezpieczeństwa publicznego oraz obronności. Warto tu w kontekście bezpieczeństwa publicznego przywołać opinię Rzecznika Praw Obywatelskich, który potwierdza powyższy pogląd. Zdaniem Rzecznika:

[...] jednymi z podstawowych zadań państwa są pełnienie funkcji podmiotu zapewniającego obywatelom ich bezpieczeństwo oraz ochrona ich mienia, przekazanie tych zadań podmiotom prywatnym stanowi istotne wyzwanie dla tegoż państwa, musi bowiem ono stworzyć warunki, aby tego typu zadania były realizowane tak, jakby realizowało je państwo. Stąd rygory w zakresie podejmowania tego rodzaju działalności powinny być jasno i precyzyjnie określone, a przy tym powinny prowadzić do przekonania, że przez ten fakt nie ucierpi nasze poczucie bezpieczeństwa⁵⁹.

Uważam, że przedstawione dotychczas argumenty są wystarczającym uzasadnieniem potrzeby wprowadzenia zmian w opisanym systemie obowiązkowej ochrony mienia.

Zakończenie

Negatywna ocena praktyki stosowania obowiązujących rozwiązań systemowych powoduje, że koniecznym staje się udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób rozwiązania te należałoby zmodyfikować. Wypada bowiem podkreślić, iż głównym celem niniejszego opracowania jest poszukiwanie rozwiązań, które mogą poprawić efektywność systemu obowiązkowej ochrony mienia istotnego dla bezpieczeństwa państwa.

Najbardziej radykalny pogląd w kwestii zmian systemu niepaństwowej ochrony osób i mienia wyraził prezes Polskiego Stowarzyszenia Pracowników Ochrony Paweł Bilko. Według niego należałoby ponownie napisać ustawę o ochronie osób i mienia. Taki zabieg dałby możliwość wprowadzenia postulowanych przez Stowarzyszenie nowych rozwiązań. Jego zdaniem należałoby w szczególności „przywrócić egzaminy

⁵⁹ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie kontroli prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia z dnia 10 czerwca 2016 r., nr ewid. WZF.7040.16.2015.TO, [on-line:] <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kontrola-dzialalnosci-firm-ochroniarskich-wystapienie-do-mswia> – 3 XII 2019.

państwowe, a na każdej agencji wywierać konieczność posiadania statusu SUFO. To dałoby jej pracownikom uprawnienia m.in. do stosowania broni palnej, środków przymusu bezpośredniego, legitymowania osób. W zamian agencja musiałaby się liczyć z systematycznymi kontrolami policji⁶⁰. Realizacja tego poglądu wydaje się mało prawdopodobna. Rzetelne przygotowanie nowego prawa wymagałoby kilkuletnich prac studyjnych, w które powinno zostać zaangażowane wiele podmiotów, częstokroć reprezentujących odmienne interesy i poglądy.

Za zdecydowanie bardziej prawdopodobną należy uznać możliwość wprowadzenia modyfikacji do obowiązującej ustawy o ochronie osób i mienia. W takim wypadku dyskusja mogłaby dotyczyć wielu alternatywnych rozwiązań. Biorąc pod uwagę charakter niniejszego opracowania, w dalszej jego części zostaną zasygnalizowane jedynie wybrane z nich.

Rozwiązaniem, które wydaje się gwarantować najwyższy poziom ochrony, jest ustawowe powołanie do życia nowej państwowej służby, której powierzono by ochronę mienia mającego istotne znaczenie dla ważnych interesów państwa. Oczywiście należałoby w takim wypadku rozstrzygnąć, czy taka służba powinna odpowiadać za ochronę całości mienia wpisanego do ewidencji obiektów, obszarów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, czy też jedynie za jego część. Wydaje się, że taką ochroną należałoby objąć wyłącznie mienie, które pozostaje w bezpośrednim zarządzie państwa, w szczególności w dyspozycji państwowych służb i podmiotów podległych ministrowi obrony narodowej i ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Ewentualnym wariantem tego rozwiązania mogłoby być rozszerzenie ustawowych zadań jednej z istniejących już państwowych formacji oraz jej odpowiednia rozbudowa. Taką formacją mogłaby być Służba Ochrony Państwa. Niestety, wprowadzenie powyższego rozwiązania wydaje się mało prawdopodobne, zważywszy na jego wysokie koszty, które bezpośrednio obciążąłyby budżet państwa.

Inne, alternatywne rozwiązanie może polegać na wprowadzeniu ustawowego mechanizmu, który zintensyfikuje konsolidację rynku ochrony. Jego przykładem może być ograniczenie form organizacyjno-prawnych, w jakich mogą być tworzone specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne. W obowiązującym stanie prawnym mogą one funkcjonować – tak jak w wypadku każdego koncesjonowanego przedsiębiorstwa ochrony osób i mienia – jako osoby fizyczne lub spółki cywilne prowadzące działalność gospodarczą albo spółki prawa handlowego (jawne, komandytowe, komandytowo-akcyjne, z ograniczoną odpowiedzialnością, proste spółki akcyjne, akcyjne). Postulowanym rozwiązaniem może być ograniczenie możliwości przypisania statusu

⁶⁰ P. Nowosielska, *op. cit.*

specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej wyłącznie do tych przedsiębiorstw, które zostały założone w formie spółki akcyjnej. Dodatkowym elementem wzmacniającym efekt konsolidacyjny mogłyby być ograniczenia dotyczące podniesienia minimalnej wysokości kapitału akcyjnego oraz sposobu jego obejmowania. Podobne ograniczenia można odnaleźć w sytuacji prowadzenia działalności bankowej albo ubezpieczeniowej⁶¹. Należy przy tym oczekiwać, iż efektem konsolidacji będzie sytuacja, w której 3-5 największych specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych obejmie około 80% rynku ustawowej, obowiązkowej ochrony mienia⁶². Należy mieć nadzieję, że w takim wypadku firmy zaczną między sobą konkurować nie ceną usług, ale ich jakością.

Ostatnia z prezentowanych tu możliwych modyfikacji polega na wprowadzeniu, jako zasady, przymusu tworzenia wewnętrznych służb ochrony (oddziałów wart cywilnych) we wszystkich przypadkach, w których dane obiekty, obszary lub urządzenia zostały zakwalifikowane jako ważne dla obronności lub bezpieczeństwa publicznego oraz wpisane do ewidencji mienia podlegającego obowiązkowej ochronie. Zważywszy na ustalenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczące gospodarowania mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia, rozwiązanie to należałoby uznać za optymalne. Według wyliczeń Izby szacunkowy koszt zapewnienia ochrony posterunkom, które w okresie prowadzonej kontroli ochraniały specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne, był porównywalny z kosztem ochrony realizowanej przez oddziały wart cywilnych. Równocześnie zespół kontrolny podkreślił, że „przy porównywalnych kosztach ochrona z wykorzystaniem OWC cechowała się wyższą jakością”⁶³.

Prezentowane powyżej alternatywne propozycje zmian ustawy o ochronie osób i mienia nie mają wyczerpującego charakteru. Ponadto należy zaznaczyć, iż ich bezpośrednim celem nie jest sanacja rynku koncesjonowanej działalności w zakresie ochrony osób i mienia. Natomiast w zamyśle autora należy je traktować jako przyczynek do dyskusji nad wzmocnieniem ochrony mienia, które zostało uznane za istotne dla bezpieczeństwa publicznego i obronności państwa.

⁶¹ Por. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe*, Dz. U. 2018, poz. 2187, ze zm., art. 12 oraz *Ustawa z dnia 11 września 2015 roku o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, Dz. U. 2019, poz. 381, ze zm., art. 6.

⁶² K. Moszyński wskazuje, że w Polsce „inaczej niż na dojrzałych rynkach zachodnich szacuje się, że jedynie do 35 proc. rynku znajduje się w rękach «wielkiej piątki» firm ochrony, natomiast pozostałe 65 proc. rynku to 99,99 proc. podmiotów. Na Zachodzie, w zależności od kraju, jedna firma potrafi skupić w swoim portfelu nawet do 80 proc. rynku (np. firma Falck w Danii)”. K. Moszyński, *Agencje ochrony w XXI wieku*, [on-line:] <https://aspolska.pl/agencje-ochrony-w-xxi-wieku> – 2 XII 2019.

⁶³ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Gospodarowanie mieniem...*, s. 27.

Bibliografia

- Bartosewicz D., *Ochrona za złotówkę*, [on-line:] <https://www.tygodnikprzeglad.pl/ochrona-za-zlotowke>.
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, *Monografie*.
- Bejgier W., Stanejko B., *Ochrona osób i mienia*, Łośgraf, Warszawa 2010, *Prawo i Administracja, Bezpieczeństwo Wewnętrzne*.
- Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji, *Liczba obiektów podlegających obowiązkowej ochronie*, [on-line:] <http://www.policja.pl/pol/kgp/biuro-prewencji/wydzial-nadzoru-nad-sp/specjalistyczne-uzbroj/76255,Liczba-objektow-podlegajacych-obowiazkowej-ochronie.html>.
- Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji, *Liczba Specjalistycznych Uzbrojonych Formacji Ochronnych oraz liczba kontroli SUFO*, [on-line:] <http://www.policja.pl/pol/kgp/biuro-prewencji/wydzial-nadzoru-nad-sp/specjalistyczne-uzbroj/76256,Liczba-specjalistycznych-uzbrojonych-formacji-ochronnych-oraz-liczba-kontroli-su.html>.
- Burakowski P., *Ochroniarze Made in Poland. Chcieliście fachowców, a to najczęściej bezbronni emeryci lub osoby niepełnosprawne*, [on-line:] <https://natemat.pl/227297,ochroniarze-made-in-poland-spiace-dziadki-i-niepelnosprawni-ktorzy-doprowadzaja-do-tragedii>.
- Ciapessoni E. et al., *Probabilistic Risk-Based Security Assessment of Power Systems Considering Incumbent Threats and Uncertainties*, „IEEE Transactions on Smart Grid” 2016, Vol. 7, No. 6, <https://doi.org/10.1109/tsg.2016.2519239>.
- Duda K., *Outsourcing usług ochrony oraz utrzymania czystości w instytucjach publicznych. Wpływ publicznego dyktatu najniższej ceny na warunki zatrudnienia pracowników przez podmioty prywatne*, Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle’a, Wrocław 2016.
- Executive Order 13010 of July 15, 1996. Critical Infrastructure Protection*, „Federal Register” 1996, Vol. 61, No. 138, [on-line:] <https://www.hsdl.org/?view&did=1613>.
- Hofreiter L., *Wstęp do studiów bezpieczeństwa*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2012, *Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University Security Sciences Faculty*, nr 3.
- Interpelacja poselska nr 33404 do ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie kontroli branży ochroniarskiej w Polsce*, data wpływu: 20.08.2019 r., [on-line:] <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/interpelacja.xsp?documentId=BF421F4A722947A1C125845D00478C02&view=1>.
- Jovanovic P., *Modelling of Relationship Between Natural and Man-made Hazards*, [w:] *Natural and Man-Made Hazards*, eds. M. I. El-Sabh, T. S. Murty, Springer Science & Business Media 2012.
- Lipski S., *Ochrona obiektów*, [w:] *Vademecum agenta ochrony i detektywa*, red. C. Grzeszczyk, Crimen, Warszawa 1996.
- Madeja Z., *Warunki przystosowania się ludzi oraz ochrona osób i mienia podczas zarządzania kryzysem wynikającym z zagrożeń przyrodniczych*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Ekonomii i Zarządzania Politechniki Koszalińskiej” 2010, nr 14.
- Madeyski M., Lissowska E., Marzec J., *Wstęp do nauki o transporcie*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa 1971, *Ekonomika Transportu*.
- McDonald R., *Introduction to Natural and Man-made Disasters and their Effects on Buildings*, Routledge, Milton Park 2007, <https://doi.org/10.4324/9780080495736>.

- Metodyka oceny ryzyka na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego RP*, red. W. Skomra, Bel Studio, Warszawa 2015.
- Mickiewicz P., *System bezpieczeństwa cybernetycznego państw europejskich. Analiza porównawcza*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2017, t. 11, nr 1.
- Moszyński K., *Agencje ochrony w XXI wieku*, [on-line:] <https://aspolska.pl/agencje-ochrony-w-xxi-wieku>.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi*, nr ewid. 29/97/P96028/DON, [on-line:] https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px_1997029.pdf,typ,k.pdf.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi*, nr ewid. 29/97/P96028/DON, [on-line:] https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px_1997029.pdf,typ,k.pdf.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli wdrażania przez organy administracji rządowej ustawy o ochronie osób i mienia*, nr ewid. 157/2001/P00083/DON, [on-line:] <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,346.html>.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia*, nr ewid. 127/2017/P/16/066/LKA, [on-line:] https://www.defence24.pl/upload/2018-01-07/p25rhz_nikp16066jednostkiwojskowe.pdf.
- Nie można mieć ochrony skutecznej za 15 złotych za godzinę*, [on-line:] <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/wojciech-stawski-wiceprezes-polskiej-izby-ochrony-o-dzialalnosci-firm-ochroniarskich,900599.html>.
- Niesłuchowska J., Wildstein B., Kluzik-Rostkowska J., *Służba niebezpieczeństwa*, [on-line:] <https://www.wprost.pl/tygodnik/6268/Sluzba-niebezpieczenstwa.html>.
- Nowosielska P., *W agencjach ochrony panuje fikcja w majestacie prawa. Po zabójstwie Adamowicza nic się nie zmieniło*, [on-line:] <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1426360,agencje-ochrony-w-polsce-zmiany-w-prawie.html>.
- Ochrona fizyczna osób i mienia. I stopień licencji*, red. J. Wojtał, M. Milewicz, Tow. Nauk. Org. i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
- Opinia UZP, *Wyłączenie ustawy przy zamówieniach na uzbrojenie, objętych tajemnicą państwową oraz jeżeli wymaga tego istotny interes bezpieczeństwa państwa*, [on-line:] <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/wylaczenie-ustawy-przy-zamowieniach-na-uzbrojenie,-objetych-tajemnica-panstwowa-oraz-jezeli-wymaga-tego-istotny-interes-bezpieczenstwa-panstwa>.
- Rozporządzenie ministra kultury z dnia 15 października 2003 r. w sprawie zabezpieczenia zbiorów w muzeach przed pożarami, kradzieżami i innymi niebezpieczeństwami grożącymi zniszczeniem lub utratą muzealiów oraz sposobów przygotowania zbiorów do ewakuacji w razie powstania zagrożenia*, Dz. U. 2003, nr 193, poz. 1892.
- Sienkiewicz P., *Analiza systemowa zagrożeń dla bezpieczeństwa cyberprzestrzeni*, „Automatyka” 2009, t. 13, nr 2.
- Skwirowski P., Lentowicz Z., *Tania ochrona to zazwyczaj marna ochrona*, [on-line:] <https://www.rp.pl/Biznes/301169866-Tania-ochrona-to-zazwyczaj--marna-ochrona.html>.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014.

Ura E., *Prawne zagadnienia ochrony osób i mienia*, Fosze, Rzeszów 1998.

Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, Dz. U. 2019 r., poz. 330, ze zm.

Ustawa z dnia 11 września 2015 roku o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz. U. 2019, poz. 381, ze zm.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz. U. 2013, poz. 829.

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych, Dz. U. 2019, poz. 382.

Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, Dz. U. 2019, poz. 284, ze zm.

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz. U. 2018, poz. 2142, ze zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz. U. 2018, poz. 2187, ze zm.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2019, poz. 1843.

Wiłun K., *Ochrona osób i mienia. Organizacja i przygotowanie specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych do działań w systemie obronności państwa*, Bielsko-Biała 2005.

Wystąpienie pokontrolne Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 stycznia 2012 roku, nr ewid. R/11/004/KPB, [on-line:] <https://www.nik.gov.pl/kontrola/R/11/004/KPB>.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie kontroli prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia z dnia 10 czerwca 2016 r., nr ewid. WZF.7040.16.2015.TO, [on-line:] <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kontrola-dzialalnosci-firm-ochroniarskich-wystapienie-domswia>.

Sabina Olszyk 

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

Zadania podmiotów cywilnych w zakresie dyplomacji obronnej Przykład polskich think tanków

ABSTRACT: The change in character and ways of using military force in international politics at the end of the 20th century has produced new methods of cooperation leading to the formation of defense diplomacy. In the new reality, the group of entities conducting diplomatic activities has expanded and has become increasingly diverse. In addition to political and military actors, also non-governmental entities, i.e. NGOs, business institutions and expert centers, began to undertake diplomatic activities. This raised questions, among others, about the scale of the impact of these entities on the creation of the international situation and the shaping of defense policy of countries? What tasks in the field of defense diplomacy are carried out to the highest / lowest degree? Which of the expert centers carry out particular tasks to the highest degree? This study in an attempt to answer the above questions. The analysis was based on data obtained as a result of surveys and the analysis of websites of fifteen Polish expert centers (think tanks) operating in the field of international relations, political sciences as well as security and defense.

KEYWORDS: defence diplomacy, think tank, security, defence, diplomacy

Wprowadzenie

Koncepcja dyplomacji obronnej formalnie ukształtowana w latach 90. XX wieku dla potrzeb państw bałkańskich i Europy Środkowo-Wschodniej z biegiem czasu została zaimplementowana także w innych państwach. Jej źródła należy upatrywać w Stanach Zjednoczonych, gdzie zainicjowano pierwsze próby integrowania sił zbrojnych z dyplomacją. W dokumencie zatytułowanym *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* [„Narodowa Strategia Bezpieczeństwa: zaangażowanie i rozszerzanie”] (1996) zapowiedziano potrzebę porzucenia izolacji komunizmu jako wiodącej zasady polityki zagranicznej USA i zastąpienia jej strategią umacniania bezpieczeństwa, wspierania narodowego dobrobytu oraz promocji demokracji na świecie. Kontynuatorami propokojowej idei kształtowania stosunków międzynarodowych stali się następnie Brytyjczycy, którzy ją udoskonaliли, rozszerzyli i upowszechnili. Dyplomacja obronna stała się obowiązującą doktryną działania w polityce zagranicznej wielu państw europejskich, azjatyckich oraz Stanów Zjednoczonych.

Istotny wkład w rozwój koncepcji dyplomacji obronnej mieli badacze singapurscy (See Seng Tan, Bhubhindar Singh). Wskazali oni bowiem obszary, w ramach których dyplomacja obronna może być realizowana. Pierwszy z nich obejmuje zaangażowanie i działania sektorów politycznego i wojskowego, czyli liderów politycznych, ministrów, szefów obrony, szefów sztabów generalnych oraz dowództw i sztabów szczebla strategicznego. Drugi to działania akademii wojskowych, ośrodków edukacyjnych, badawczych i badawczo-rozwojowych oraz związanych z resortem obrony think tanków. Trzeci natomiast obejmuje aktywność przedstawicieli cywilnych organizacji pozarządowych (NGOs). Określenie tych trzech poziomów pokazało, że na kształt stosunków międzynarodowych i kierunki działań w zakresie bezpieczeństwa mają wpływ nie tylko elity polityczne i wojskowe, ale w znacznym stopniu także cywilne podmioty pozapaństwowe. Badacze singapurscy zmienili dotychczasowe postrzeganie dyplomacji obronnej, utożsamianej zwykle z działalnością attaché obrony i ministerstw obrony, rozszerzając je na działania dodatkowych podmiotów cywilnych. Ich zdaniem pośrednictwo w konfliktach i działania profilaktyczne, tj. edukacja czy praktyczne szkolenia, poprawiły skuteczność rozwiązywania konfliktów, prowadzenia negocjacji oraz utrzymania rozwoju pokonfliktowego. Uzasadnia to także rosnące znaczenie podmiotów pozapaństwowych na arenie międzynarodowej jako skutecznych ogniw działających na rzecz bezpieczeństwa i pokoju, a tym samym jako istotnych elementów dyplomacji obronnej. Dlatego też, analizując kwestie dyplomacji obronnej, należy brać pod uwagę zróżnicowanie środowiska bezpieczeństwa oraz podmiotów biorących udział w jej kształtowaniu.

Wskazanie trzech poziomów dyplomacji obronnej stało się punktem wyjścia do postawienia pytań o realny poziom wpływu podmiotów pozapaństwowych na decyzje polityczne kształtujące stosunki wojskowe między państwami oraz o to, które podmioty przejawiają najwyższy/najniższy wpływ i jakie zadania dyplomacji realizują w najwyższym/najniższym stopniu. Niniejsze rozważania stanowią próbę odpowiedzi na te pytania.

Dyplomacja obronna jako współczesna forma współpracy międzynarodowej

Dyplomacja obronna rozumiana jest jako

[...] różnorodna międzynarodowa pokojowa aktywność oparta na dialogu i współdziałaniu, realizowana we współpracy dwustronnej, wielostronnej oraz w ramach międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa przez resort obrony narodowej i podległe mu instytucje oraz Siły Zbrojne RP z sojusznikami, partnerami i innymi zaprzyjaźnionymi państwami w celu wsparcia polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹.

Definicja ta uwzględnia możliwość zaangażowania w działania dyplomatyczne instytucji podległych MON, włączając w to szkolnictwo wojskowe oraz podmioty cywilne związane z resortem obrony, tj. think tanki, czyli ośrodki eksperckie i badawczo-rozwojowe.

Koncepcja dyplomacji obronnej w dzisiejszym rozumieniu ukształtowała się z początkiem lat 90. XX wieku na skutek wydarzeń i procesów, które pojawiły się w zglobalizowanych środowiskach politycznym i bezpieczeństwa. Zmiany systemowe w Europie Środkowo-Wschodniej związane z upadkiem muru berlińskiego (1989 rok) oraz rozpadem Układu Warszawskiego (1991 rok) spowodowały, że Europejczycy zaczęli korzystać w pełni z nowo uzyskanego pokoju. W aspekcie militarnym oznaczało to redukcję sił zbrojnych i ograniczenie wydatków obronnych na rzecz komercyjnych projektów rozbudowy sektora usług i produkcji. Nastąpiła zatem zmiana roli siły militarnej w osiąganiu celów politycznych państw. Rola wojska została sprowadzona do głównego narzędzia dyplomacji prewencyjnej, zapobiegającej kryzysom i konfliktom zbrojnym w środowisku międzynarodowym. Nastąpił wówczas wzrost współzależności między państwami, a także wzrost liczby nowych aktorów na scenie światowej.

¹ L. Drab, *Dyplomacja obronna – nowy instrument polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” R. 70, 2017, nr 1, s. 141; idem, *Dyplomacja obronna w procesie kształtowania bezpieczeństwa RP*, Difin, Warszawa 2018, s. 31, *Bezpieczeństwo*.

Systematycznie zaczęła wzrastać liczba specjalistów z różnych dziedzin, którzy zostali włączeni w struktury misji dyplomatycznych, tj. oficerów łącznikowych, radców/attaché rolni czy attaché ds. zdrowia, a także ekspertów z zakresu ochrony środowiska, nauki, edukacji, kultury, technologii, energetyki oraz gospodarki. Należy pamiętać, że prekursorami w tym względzie byli specjaliści z zakresu wojskowości, czyli attaché wojskowi. Dlatego też często utożsamia się dyplomację obronną z dyplomacją wojskową, a trzeba mieć świadomość, że nie są to pojęcia tożsame.

Termin „dyplomacja obronna” jest pojęciem szerszym, które precyzyjniej oddaje poszerzający się kontekst zadań i uwarunkowań funkcjonowania dyplomacji wojskowej, będąc jej, w pewnym sensie, kontynuacją w warunkach pokojowych. Jej najważniejsze wyznaczniki to:

- angażowanie sił zbrojnych jedynie w działania prewencyjne, stabilizacyjne, obronne, dialog polityczny, odpowiedzialność za kwestie współpracy wielostronnej oraz dyplomację osobistą przedstawicieli państwa i sił zbrojnych;
- nierealizowanie operacji wojskowych, ale prowadzenie pokojowych działań obronnych – jest więc ukierunkowana bardziej na budowanie zaufania między podmiotami i silnie zorientowana na dialog, zapobieganie konfliktom oraz pokojowe realizowanie interesów własnego państwa;
- wcielanie w życie tylko tych celów i zadań dyplomacji wojskowej, które związane są z rozwiązywaniem konfliktów, rozwijaniem współpracy dwu- i wielostronnej, a także użyciem sił zbrojnych w misjach i operacjach międzynarodowych związanych z pokojowym wykorzystaniem wojska i personelu wojskowego;
- dopuszczanie do grona podmiotów realizujących jej zadania obok instytucji politycznych i wojskowych także podmioty cywilne, tj. organizacje międzynarodowe, akademie wojskowe, ośrodki edukacyjne, ośrodki badawcze i badawczo-rozwojowe oraz związane z resortem obrony think tanki itd.;
- całkowite wykluczanie bezpośredniej interwencji zbrojnej o agresywnym charakterze – w literaturze naukowej obydwa określenia „dyplomacja wojskowa” i „dyplomacja obronna” współlistnieją na podobnych prawach; nie są to jednak zamienniki pojęciowe.

Think tank... czyli co?

Think tank to dosłownie „zbiornik myśli”, czyli miejsce, gdzie powstają analizy i idee wykorzystywane przez decydentów, będące przedmiotem debat publicznych. Potocznie uważa się, że są to niezależne instytucje badawcze, których celem jest kształtowanie

procesów politycznych. To w think tankach dziennikarze poszukują komentarzy do swoich artykułów, a politycy analiz dla swoich strategii. Współcześnie think tanki to niezależne ośrodki badawcze typu non profit, które dążą do wywierania wpływu na proces decyzyjny w sferze publicznej poprzez wykorzystanie wiedzy ekspertów². Ich celem jest dostarczanie analiz i raportów, także krytycznych, które mają pomóc podjąć decyzję obiektywną i najlepszą z punktu widzenia interesów państwa. Podmioty te określane są różnymi nazwami: ośrodki eksperckie, ośrodki doradcze, fabryki myśli, kuźnie nowych idei, fora badawczo-eksperskie, akademie ekspertów itd. Żadna z nich nie oddaje jednak istoty znaczenia nazwy „think tank”. Dlatego też termin ten powszechnie funkcjonuje nie tylko na zachodzie Europy i w Stanach Zjednoczonych, ale również w Polsce.

Pierwszą organizacją typu think tank było londyńskie Towarzystwo Fabiańskie (Fabian Society) utworzone przez środowisko socjalistów w 1884 roku. W Stanach Zjednoczonych początki instytucjonalnego doradztwa w zakresie polityki zagranicznej przypadały na koniec I wojny światowej. Wówczas masowo zaczęły powstawać prywatne fundacje, tj. Rockefeller Foundation, World of Peace Foundation, New York Foundation, Brookings Institution czy Council of Foreign Relations. Na początku XX wieku dominowały zatem ośrodki skupiające raczej przedstawicieli poszczególnych grup interesu, naukowców oraz polityków. Dynamiczny rozwój doradztwa politycznego nastąpił po II wojnie światowej, kiedy to zaczęły powstawać nowe ośrodki próbujące stawić czoła wyzwaniom powojennego świata. Tworzyły się one przede wszystkim w USA, np. American Enterprise Institute czy RAND Corporation, oraz w krajach Europy Zachodniej. Czasy powojenne to także początek stosowania terminu „think tank” na określenie nowo powstających ośrodków badawczo-analitycznych. Nazwa ta pierwotnie stosowana była na określenie mózgu człowieka. Dopiero pod koniec II wojny światowej pojęcie to otrzymało nowe znaczenie – bunkra odpornego na atak bombowy, w którym wojskowi mogli prowadzić dyskusje z naukowcami i ekspertami na temat dalszych planów i strategii³. W kolejnych latach zakres tematyczny badań i analiz prowadzonych przez te think tanki zaczął się zmieniać i poza obronnością oraz bezpieczeństwem zainteresowano się także kwestiami stosunków zagranicznych USA z innymi państwami. Od lat 70. zaczęły natomiast powstawać think tanki badające problematyki społeczną, ekonomiczną oraz ekologiczną.

² W. Ziętara, *Istota think tanks*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2009, vol. XVI, nr 1, s. 181.

³ T. T. Kaczmarek, *Kto kieruje globalizacją? Think tanki – kuźnie nowych idei*, Difin, Warszawa 2011, s. 18.

W krajach Europy Środkowo-Wschodniej istotne znaczenie dla powstawania i rozwoju ośrodków eksperckich miała transformacja systemowa (po 1989 roku). W Polsce pierwsze struktury o charakterze think tanków wykształciły się jeszcze w dwudziestoleciu międzywojennym, kiedy to sektor analityczny działał dość prężnie i obejmował dość szeroką problematykę. Szczególną renomą cieszyły się analizy Instytutu Wschodniego założonego w 1926 roku oraz tzw. polskiej szkoły sowietologicznej, w tym Instytutu Naukowo-Badawczego Europy Wschodniej, powstałej w 1930 roku. Najstarszą, istniejącą do dzisiaj, placówką jest Instytut Zachodni założony w 1945 roku. Inną, powstałą już po zakończeniu II wojny światowej, był Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) powołany do życia w 1947 roku. Przed transformacją ustrojową działała także zarejestrowana w 1988 roku, Fundacja im. Stefana Batorego. Po 1989 roku – roku przełomowym dla kształtowania się państwowości polskiej oraz samodzielnej polskiej polityki zagranicznej – zaczęły powstawać liczne placówki eksperckie. Początkowo miały one charakter instytutów naukowych, które następnie przekształciły się w think tanki. W Polsce współcześnie istnieje kilkadziesiąt think tanków działających w różnych obszarach. Nie jest to dużo, biorąc pod uwagę liczbę takich ośrodków w innych krajach np. USA czy Wielkiej Brytanii. Głównym obszarem działalności ośrodków eksperckich w Polsce były i są w przeważającej większości stosunki międzynarodowe i polityka zagraniczna, bezpieczeństwo i obronność, ekonomia oraz prawo. Tymczasem na świecie obszar działania think tanków znacznie się poszerzył i obejmuje także sprawy rozwoju społecznego, studiów regionalnych, rozwój technologii i nauki, opieki zdrowotnej, bezpieczeństwa i rozwiązywania konfliktów międzynarodowych, politykę podatkową oraz badania demokracji i polityki rządowej⁴. Szacuje się, że na całym świecie działa 6500 think tanków, a ich liczba stale rośnie. Najwięcej jest ich w Stanach Zjednoczonych – blisko 2000 – w Chinach – około 430 – oraz w Wielkiej Brytanii – około 285.

Realizacja zadań dyplomacji obronnej przez polskie think tanki – analiza wyników badań

Dyplomacja obronna posiada szeroki wachlarz aktywności zarówno podmiotów politycznych, wojskowych, jak i cywilnych i może być wykorzystywana w sytuacjach kryzysowych oraz pokojowej współpracy międzynarodowej. Można te aktywności

⁴ W. Ziętara, *op. cit.*, s. 197.

podzielić umownie na dwie grupy zadań. Pierwsze to działania bezpośrednie (twarde), których realizacja oznacza bezpośrednie, konkretne zaangażowanie uprawnionych do tego podmiotów politycznych lub wojskowych. Stanowią one istotę dyplomacji obronnej. Druga grupa to działania pośrednie (miękkie), które skierowane są bardziej ku społeczeństwu i opierają się na działalności edukacyjnej związanej z promowaniem i propagowaniem pewnych idei wśród klasy politycznej oraz w społeczeństwie.

Charakterystyka stopnia realizacji zadań dyplomacji obronnej przez polskie think tanki opracowana została w oparciu o analizę kwestionariuszy ankietowych⁵ oraz stron internetowych wybranych 15 polskich ośrodków eksperckich działających w zakresie stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa i obronności oraz spraw publicznych i polityki. W opinii autorki to właśnie te ośrodki posiadają największe kompetencje do realizacji zadań w zakresie dyplomacji obronnej. Analizowane podmioty to: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Centrum Badań nad Bezpieczeństwem (CBB), Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas (CBnT), Centrum Stosunków Międzynarodowych (CSM), Europejski Instytut na Rzecz Demokracji (EIRD), Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego (Instytut Pułaskiego, IP), Fundacja im. Stefana Batorego (FSB), Instytut Europy Środkowej (IEŚ), Instytut Kościuszki (Instytut Integracji Europejskiej, IK), Instytut Misesa (IM), Instytut Sobieskiego (IS), Instytut Spraw Publicznych (ISP), Instytut Studiów Strategicznych (ISS), Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) oraz Stowarzyszenie Euro-Atlantyckie (SEA).

Wyniki podjętych analiz w zakresie zadań podejmowanych przez polskie think tanki zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Zadania realizowane przez polskie think tanki

Rodzaje zadań	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Razem (%)
Zadania o charakterze bezpośrednim (twarde)					
Organizacja wizyt statków powietrznych, okrętów lub innego sprzętu wojskowego w zaprzyjaźnionych państwach	–	–	26,70	73,30	100,00

⁵ Badania ankietowe przeprowadzono w okresie wiosenno-letnim 2019 roku przy użyciu programu ankietowego o nazwie Survio.com.

Rodzaje zadań	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Razem (%)
Wspieranie przygotowywania, negocjowania i podpisywania umów i porozumień w dziedzinie obronności	6,70	33,30	33,30	26,70	100,00
Merytoryczne doradztwo cywilne i wojskowe w zakresie bezpieczeństwa i obronności udzielane władzom państwowym, przedstawicielom dyplomatycznym, organizacjom międzynarodowym i rządów innych państw	33,30	26,70	26,70	13,30	100,00
Wspieranie partnerów w reformowaniu sektora bezpieczeństwa	6,70	26,70	33,30	33,30	100,00
Współdziałanie na rzecz rozwoju narodowych kolektywnych zdolności do udziału w międzynarodowych operacjach pokojowych	–	46,60	26,70	26,70	100,00
Współpraca szkoleniowa i edukacyjna, ćwiczenia wojskowe oraz misje i operacje wojskowe	40,00	26,70	13,30	20,00	100,00
Działania logistyczne i biznesowe związane z zakupem broni i sprzętu wojskowego oraz rozwojem przemysłu obronnego	13,30	6,70	20,00	60,00	100,00
Udzielanie pomocy logistycznej w operacjach kryzysowych, humanitarnych oraz katastrofach technicznych i naturalnych	–	13,30	13,30	73,40	100,00
Pomoc w obsłudze porozumień w sferze kontroli zbrojeń i rozbrojeń oraz środków budowy zaufania	6,70	33,30	33,30	26,70	100,00

Rodzaje zadań	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Razem (%)
Zadania o charakterze pośrednim (miękkie)					
Współpraca wywiadowcza państw i wymiana informacji wojskowo-politycznych	20,00	6,70	20,00	53,30	100,00
Współpraca w ramach międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa i sojuszy	46,70	20,00	13,30	20,00	100,00
Promowanie współpracy dwustronnej i wielostronnej w zakresie stosunków wojskowych, bezpieczeństwa i obrony	53,30	26,70	–	20,00	100,00
Propagowanie demokratycznej cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi	60,00	13,30	–	26,70	100,00
Wymiany edukacyjne	53,30	26,70	6,70	13,30	100,00
Organizacja konferencji międzynarodowych, szczytów, spotkań tematycznych i seminariów o zasięgach krajowym, regionalnym i globalnym	80,00	20,00	–	–	100,00

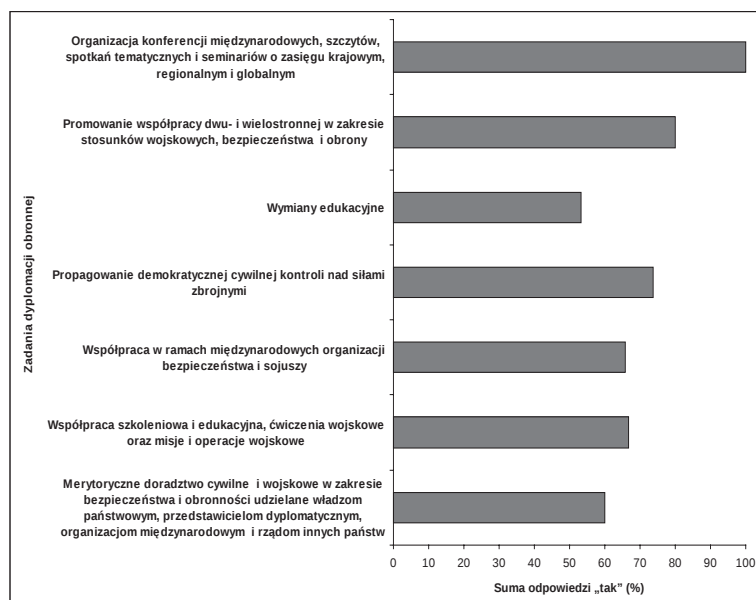
Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Dane zebrane w tabeli 1 pokazują, że zadania o charakterze bezpośrednim są w mniejszym stopniu podejmowane przez polskie think tanki niż zadania pośrednie. Spośród zadań „twardych”, stanowiących kwintesencję dyplomacji obronnej, największą popularnością wśród polskich ośrodków eksperckich (40%) cieszyła się współpraca szkoleniowa i edukacyjna, ćwiczenia wojskowe oraz misje i operacje wojskowe. Ponad 33% zdecydowanie przyznało, że prowadzi merytoryczne doradztwo cywilne i wojskowe w zakresie bezpieczeństwa i obronności wobec decydentów politycznych, dyplomatycznych oraz organizacji międzynarodowych. Działania logistyczne i biznesowe, związane z zakupem broni i sprzętu wojskowego oraz rozwojem przemysłu obronnego zdecydowanie podejmowało ponad 13% badanych think tanków. Pozostałe zadania bezpośrednie były realizowane w niewielkim stopniu lub wcale. Oznacza to, że polskie ośrodki eksperckie w znikomym stopniu mają wpływ na kształtowanie tej bezpośredniej (twardej) dyplomacji obronnej, będącej raczej domeną aktorów politycznych i wojskowych.

Zdecydowanie lepiej kształtuje się aktywność ośrodków w realizacji zadań pośrednich, związanych z działalnością edukacyjną i popularyzatorską dyplomacji obronnej. Oznacza to, że polskie think tanki pełnią funkcję ośrodków wspierających działania polityków i wojskowych. Same w nieznaczny sposób posiadają wpływ na kształtowanie bezpośrednich działań dyplomacji obronnej.

Dokładny rozkład procentowy zsumowanych odpowiedzi twierdzących („Zdecydowanie tak”, „Raczej tak”) oraz przeczących („Zdecydowanie nie”, „Raczej nie”) obrazują wykresy 1, 2.

Wykres 1. Zadania think tanków w zakresie dyplomacji obronnej, realizowane w najwyższym stopniu (%)⁶



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

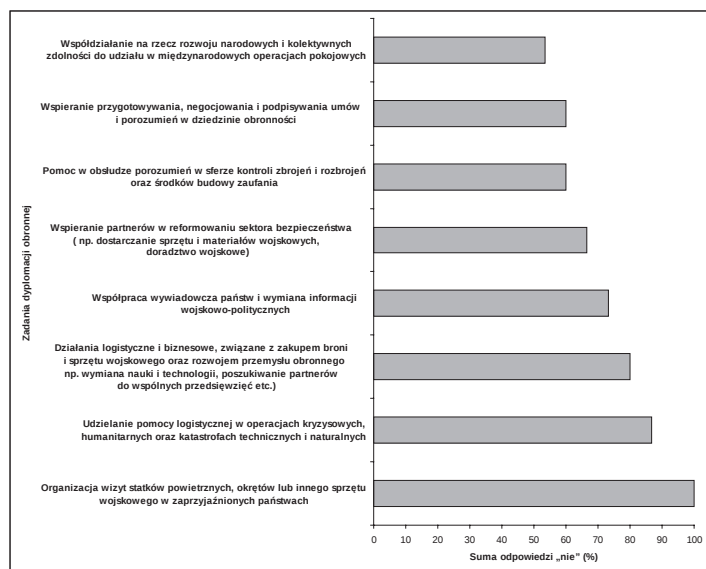
Należy wskazać, że polskie think tanki w największym stopniu prowadzą działania wzmacniające dyplomację obronną poprzez organizację konferencji międzynarodowych, a także spotkań, szczytów i seminariów krajowych (100%). Zdecydowana większość ośrodków (blisko 80%) zadeklarowała podejmowanie współpracy dwu- i wielostron-

⁶ Na wykresie ukazano łącznie odpowiedzi: „Zdecydowanie tak”, „Raczej tak”, uwzględniając odpowiedzi, które w sumie przekroczyły 50%.

nej w zakresie stosunków wojskowych, bezpieczeństwa i obrony. Blisko 74% z nich prowadziło także działania w kierunku promowania demokratycznej cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, a prawie 67% ośrodków podejmowało współpracę szkoleniową i edukacyjną oraz propagowało udział w szkoleniach i misjach wojskowych. Również współpraca w ramach międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa i sojuszy stała się ważnym polem działania analizowanych think tanków (blisko 66% z nich). Merytoryczne doradztwo cywilne, wojskowe i bezpieczeństwa udzielane władzom państwowym, dyplomatom oraz organizacjom międzynarodowym i rządów innych państw również znalazło się w gronie zadań realizowanych przez 60% badanych podmiotów. Także wymiany edukacyjne zostały uwzględnione w grupie najczęściej podejmowanych działań przez polskie instytuty eksperckie – ponad 53% ankietowanych zadeklarowało prowadzenie takiej działalności.

Spośród wszystkich wyróżnionych zadań realizowanych na rzecz dyplomacji obronnej pojawiły się i takie, których polskie ośrodki nie realizują w ogóle albo realizują w bardzo niskim stopniu. Dokładny rozkład procentowy ilustruje wykres 2.

Wykres 2. Zadania think tanków w zakresie dyplomacji obronnej, realizowane w najniższym stopniu (%)⁷



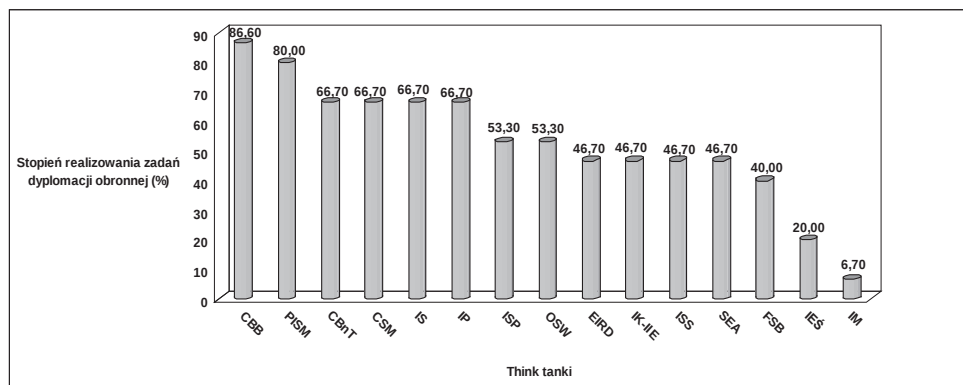
Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 1.

⁷ Na wykresie ukazano łącznie odpowiedzi: „Zdecydowanie nie”, „Raczej nie”, uwzględniając odpowiedzi, które w sumie przekroczyły 50%.

Dane zebrane na wykresie 2 pokazują, że żaden z polskich ośrodków eksperckich nie bierze udziału w organizacji wizyt statków powietrznych, okrętów oraz innego sprzętu wojskowego w zaprzyjaźnionych państwach. Taka sytuacja nie dziwi, jako że bezpośrednio działania w tym zakresie podejmują władze państwowe oraz wojskowe, chociaż w niektórych krajach, np. w USA, przedstawiciele think tanków posiadają istotny i realny wpływ na działania w tym względzie. W znaczącym zakresie (blisko 87%) ośrodki nie udzielają również pomocy logistycznej w operacjach kryzysowych, humanitarnych oraz katastrofach technicznych i naturalnych. Są to zadania w znacznej mierze przypisane dla służb mundurowych oraz humanitarnych. Nie podejmują także aktywności logistycznych i biznesowych, związanych z zakupem broni i sprzętu wojskowego oraz rozwojem przemysłu obronnego. Spośród wszystkich ankietowanych aż 80% z nich nie brało udziału w takich działaniach, a także nie prowadzi współpracy wywiadowczej i wymiany informacyjnej (ponad 73% ankietowanych). Blisko 67% ankietowanych nie prowadzi działań w zakresie reformowania sektora bezpieczeństwa, rozumianego jako dostarczanie sprzętu i materiałów wojskowych, doradztwo wojskowe. Polskie think tanki w zasadniczym stopniu (60% ankietowanych) nie biorą udziału w obsłudze porozumień w sferze kontroli zbrojeń i rozbrojeń oraz środków budowy zaufania oraz w negocjacjach i podpisywaniu umów i porozumień w dziedzinie obronności. Ponad połowa badanych (około 53%) nie podejmuje współpracy na rzecz rozwoju narodowych i kolektywnych zdolności do udziału w międzynarodowych operacjach pokojowych.

Poziom zaangażowania poszczególnych ośrodków eksperckich w realizację zadań z zakresu dyplomacji obronnej ukazany został na wykresie 3.

Wykres 3. Ośrodki realizujące w najwyższym/najniższym stopniu zadania w zakresie dyplomacji obronnej (%)



Powyższe zestawienie pokazuje, że ośrodkami eksperckimi, które w najwyższym stopniu podejmują realizację zadań w zakresie dyplomacji obronnej, są te think tanki, których zasadniczym obszarem działania jest bezpieczeństwo i obronność (CBB – 86,60%, CBnT – 66,70%) oraz stosunki międzynarodowe (PISM – 80%, CSM, IS, IP – po 66,70%). W najmniejszym stopniu tematykę dyplomacji obronnej realizują IM (6,70%), IEŚ (20%) oraz FSB (40%), dla których osiągnięcia działania są sprawy społeczne, gospodarcze i polityczne odbiegające nieco od kwestii obronności i spraw międzynarodowych.

Wnioski

Polskie think tanki realizują zadania w zakresie dyplomacji obronnej w ograniczonym zakresie. Dominują działania dotyczące zadań pośrednich, skoncentrowanych na współpracach szkoleniowej i edukacyjnej, wymianach międzynarodowych, aktywności publikacyjnej oraz wymianie poglądów podczas wszelkich konferencji, spotkań i seminariów. Owocuje to znikomym wpływem na decyzje polityczne związane z działaniami na rzecz dyplomacji obronnej. Rola ośrodków eksperckich w tym zakresie koncentruje się głównie na popularyzacji wiedzy w społeczeństwie oraz wspieraniu działań władz politycznych i wojskowych. Wydaje się, że potencjał think tanków powinien być w większym stopniu zaangażowany nie tylko w procesy konsultacji społecznych, ale także w procesy tworzenia strategii politycznych oraz kierunków polityki bezpieczeństwa i obronności przez decydentów politycznych i wojskowych. Think tanki, pomimo że nie posiadają bezpośredniego wpływu na proces decyzyjny, a raczej wpływają na opinię publiczną, kształtując jej poglądy poprzez media, to wprowadzając swoje pomysły do obiegu społecznego, mogą z czasem przenikać do procesu politycznego. Nie należy ich zatem marginalizować i pozbywać wpływu, który potencjalnie mogą wywołać na ośrodki decyzyjne.

W Polsce, inaczej niż w innych krajach, w think tankach rzadkością jest zatrudnianie byłych polityków, wojskowych lub urzędników wysokiego szczebla – z uwagi na ograniczenia finansowe⁸. W Stanach Zjednoczonych czy Wielkiej Brytanii potencjał odchodzących ze stanowisk na skutek zmiany ekipy rządzącej jest zagospodarowywany właśnie przez trzeci sektor. Think tanki kreują tam projekty, w których horyzont

⁸ Zdarza się jednak, że tego typu postaci współpracują z ośrodkami eksperckimi przy konkretnych projektach, odgrywając kluczową rolę. Przykładem jest projekt realizowany przez Instytut Studiów Strategicznych w Krakowie pt. „Polskie Siły Zbrojne 2006-2012”, którego opiekunem merytorycznym był gen. Czesław Piątas.

namysłu nad problemami wybiega wiele lat naprzód, badając różne obszary polityki, wskazując najpilniejsze wyzwania, i przedstawiają sposoby, dzięki którym państwo może sobie z nimi poradzić. Z tych analiz powstają książki i raporty przedkładane następnie urzędowi i społeczności eksperckiej pod dyskusję. Niektóre z nich realizują zamówienia badawcze rządu, których wyniki pozostają często tajne. Ośrodki eksperckie próbują także zaznaczyć swoją obecność w bieżącej debacie. Ich eksperci piszą doraźne rekomendacje dla rządu, komentują wydarzenia w mediach i uczestniczą w spotkaniach z decydentami.

Polska, podobnie jak inne kraje postkomunistyczne, cechuje się słabością administracji i instytutów politycznych. Aparat państwowy nie zapewnia rządzącym wiedzy i analizy na poziomie, jakiego wymaga dzisiejsza polityka, a think tanki nie są w stanie zapełnić tej luki, ponieważ cierpią na braki finansowe i kadrowe. Skutkiem tego jest deficyt intelektualny polskiej polityki oraz niska jakość proponowanych rozwiązań. Wydaje się także, że administracja publiczna niedostatecznie docenia rolę ośrodków eksperckich – nie jest dla nich częstym zleceniodawcą, przez co w niewielkim stopniu finansowo je wspiera. Niska podaż think tanków wynika także z tego, że w administracji rządowej nie ma nawyku zamawiania badań ani słuchania ekspertów z zewnątrz. Same ośrodki nie mają aż takiej siły przebicia, aby samodzielnie dotrzeć do instytucji państwowych i – co ważne – w sposób stały prowadzić dla nich badania i analizy. Potwierdza to jeden z raportów Fundacji im. S. Batorego z 2008 roku, w którym zbadano, że ministerstwa zachowują się pasywnie wobec ośrodków eksperckich, oczekując, że zainteresowani sami zgłoszą swoje uwagi, a większość decydentów nie wychodzi poza grono swoich stałych list partnerów⁹.

Warto zatem wspierać rozwój think tanków w Polsce również w zakresie dyplomacji obronnej, ponieważ im więcej niezależnych¹⁰, silnych merytorycznie ośrodków badawczych, tym wyższa jest jakość i większy wybór rekomendacji, które mogłyby trafiać do osób podejmujących kluczowe decyzje w polityce i biznesie. Rosnąca rola podmiotów pozarządowych w zarządzaniu konfliktami odzwierciedla pewien trend w dzisiejszym świecie, a mianowicie szersze zaangażowanie różnych grup społeczeństwa obywatelskiego. Po wielu latach ignorowania przez państwa tych podmiotów stały się postrzegane na świecie jako posiadające pewne zdolności, które mogą ułatwić utrzymanie pokoju szczególnie w społeczeństwach trawionych wojnami i konfliktami.

⁹ *Raport z realizacji projektu „Przejrzystość procesu stanowienia prawa”*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2008, s. 35, [on-line:] http://www.batory.org.pl/doc/Proces_stanowienia_prawa_raport.pdf – 16 XII 2019.

¹⁰ Przy czym niezależność rozumiana jest jako wolność i rzetelność badań naukowych, a nie brak poglądów – istnienie niezależnych ekspertów jest w dużej mierze szkodliwym mitem.

Ważne jest zatem, aby decydenci polityczni i wojskowi zechcieli włączyć do szerszej współpracy ośrodki eksperckie.

Bibliografia

- Cheyre J. E., *Defence diplomacy*, [w:] *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, eds. A. F. Cooper, J. Heine, R. Thakur, Oxford University Press, Oxford 2013, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199588862.001.0001>.
- Drab L., *Dyplomacja obronna – nowy instrument polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” R. 70, 2017, nr 1.
- Drab L., *Dyplomacja obronna w procesie kształtowania bezpieczeństwa RP*, Difin, Warszawa 2018, *Bezpieczeństwo*.
- Kaczmarek T. T., *Kto kieruje globalizacją? Think tanki – kuźnie nowych idei*, Difin, Warszawa 2011.
- Raport z realizacji projektu „Przejrzystość procesu stanowienia prawa”*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2008, [on-line:] http://www.batory.org.pl/doc/Proces_stanowienia_prawa_raport.pdf.
- Ziętara W., *Istota think tanks*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2009, Vol. XVI, nr 1, s. 177-200.

Paweł Szmitkowski 

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Bezpieczeństwo osób z niepełnosprawnościami w kontekście funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w Polsce

ABSTRACT: The protection of people with disabilities in situations of threats bearing the signs of natural disasters and catastrophes, and thus extraordinary dangers, is one of the most serious challenges for the crisis management system, which is the key entity in Poland responsible for ensuring the safety of civilians in such situations. However, the current state of system preparation in this respect is far from satisfactory. Serious legal, organizational or task deficits should be highlighted. Therefore, there is a need to immediately undertake research, the aim of which should be to make appropriate modifications to the CMS in such a way that it is able to guarantee comprehensive safety for people with disabilities on an equal basis with the rest of society.

KEYWORDS: people with disabilities, crisis management, crisis management system, threat

Wstęp

System zarządzania kryzysowego (SZK) w Polsce jest instytucjonalną formą funkcjonującą w strukturach administracji publicznej, której zasadniczym celem jest rzecz jasna wykonywanie przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego. Zostały one

zdefiniowane w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*¹ i obejmują: zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwanie ich skutków oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej². Mimo bardzo szerokiej formuły działania systemu i przypisanych mu zadań kluczowym beneficjentem jego funkcjonowania stają się obywatele. Niezależnie bowiem, czy wykonywane przedsięwzięcia mają na celu zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa organom władzy, podmiotom administracyjnym, gospodarczym, czy infrastrukturze, sprowadzają się one wszystkie do zagwarantowania go ludności cywilnej, czyli narodowi, jako podstawowemu, niezbędnemu elementowi każdego organizmu państwowego. Aby ochrona ta była skuteczna, trzeba z wielką uwagą skupić się na strukturze tkanki społecznej i dostosować ją do jej potrzeb. Prześledzenie procesu jej zmian pozwala na wysunięcie wniosków, że w ostatnich dziesięcioleciach przeszła ona daleko idącą metamorfozę.

Po pierwsze można zaobserwować systematyczne starzenie się społeczeństwa. Dane Głównego Urzędu Statystycznego ujęte w dokumencie *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014–2050* wskazują na stale trwający proces wzrostu liczby osób starszych, co z jednej jest wynikiem korzystnego procesu wydłużenia czasu życia, z drugiej jednak strony obserwuje się niski poziom dzietności. W konsekwencji stale maleje liczba osób w wieku przedprodukcyjnym, a zwiększa się liczba obywateli w wieku produkcyjnym. Niestety spada także liczba osób w wieku mobilnym, wzrasta natomiast w niemobilnym oraz w wieku poprodukcyjnym. Doskonale obrazuje to poniższa tabela.

Tabela 1. Proces demograficzny społeczeństwa w poszczególnych grupach wiekowych

Ekonomiczne grupy wieku	1989			2013		
	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
Ogółem w tys.	38038,4	18540,5	19497,9	38495,7	18629,5	19866,1
	w % do ogółem					

¹ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. 2007, nr 89, poz. 590.

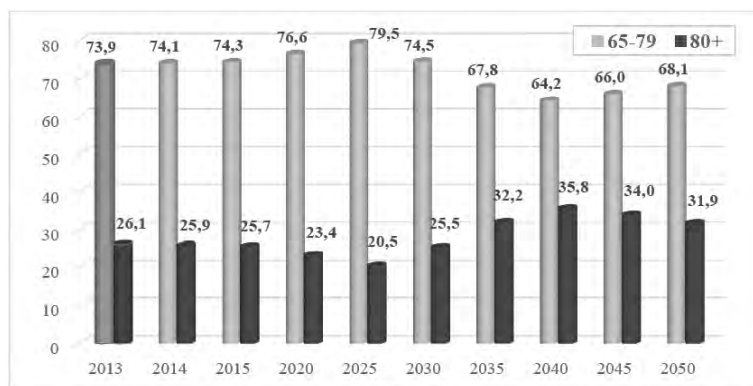
² *Ibidem*, art. 2.

Ekonomiczne grupy wieku	1989			2013		
	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
Wiek przedprodukcyjny	29,8	31,3	28,4	18,2	19,3	17,1
Wiek produkcyjny	57,5	61,0	54,2	63,4	69,0	58,2
Wiek mobilny	40,3	41,8	38,9	39,8	41,8	38,0
Wiek niemobilny	17,2	19,3	15,3	23,6	27,3	20,2
Wiek poprodukcyjny	12,6	7,7	17,3	18,4	11,7	24,6
<i>Wiek przedprodukcyjny – 0-17 lat; wiek produkcyjny – 18-59 lat (kobiety), 18-64 lat (mężczyźni); mobilny – 18-44 lat, niemobilny – 45-59 lat (kobiety), 45-64 lat (mężczyźni); wiek poprodukcyjny – 60 lat i więcej (kobiety), 65 lat i więcej (mężczyźni).</i>						

Źródło: *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014-2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 3.

Tendencję systematycznego wzrostu wieku społeczeństwa potwierdza także prognoza na lata 2014-2015, która wskazuje ponadto na pojawienie się w społeczeństwie wzrostu liczby obywateli w wieku 80+.

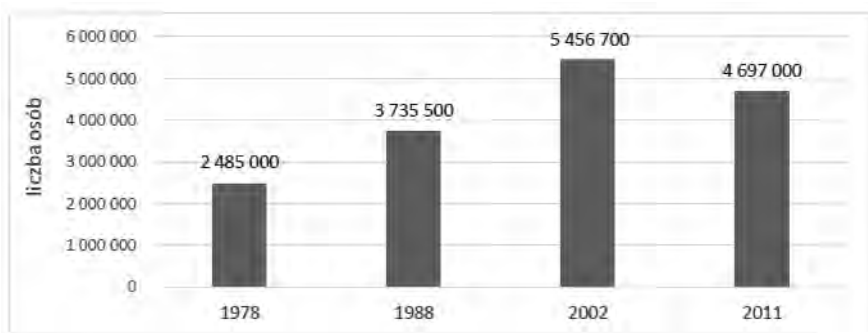
Wykres 1. Prognoza wzrostu wieku społeczeństwa



Źródło: *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014-2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 37.

Po drugie oprócz mechanizmu starzenia się społeczeństwa można zaobserwować także tendencję do wzrostu w nim liczby osób z niepełnosprawnościami. Najpełniejsze dane dotyczące niepełnosprawności w Polsce można uzyskać dzięki spisom powszechnym ludności i mieszkań, z których ostatni odbył się w 2011 roku. Analiza wyników poszczególnych spisów pozwala na zaobserwowanie zmian w wielkości populacji osób niepełnosprawnych w Polsce. Ilustruje je poniższy wykres.

Wykres 2. Zmiana populacji osób z niepełnosprawnością w Polsce w latach 1978-2011



Źródło: *Raport dotyczący wdrażania art. 31 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce. Statystyka i zbieranie danych*, red. R. Antczak, I. Grabowska, Z. Polańska, Warszawa 2016, s. 22.

Uzyskane wyniki pokazują permanentny wzrost liczby osób z niepełnosprawnościami od roku 1978 aż do 2002, gdzie osiągnął on swoje apogeum. Dane z 2011 roku ukazują natomiast gwałtowny spadek liczby niepełnosprawnych – w ciągu 8 lat o niemal 760 000 osób. Można przypuszczać, że spadek ogólnej liczby osób niepełnosprawnych w 2011 roku wynikał prawdopodobnie ze zmniejszenia się liczby osób niepełnosprawnych prawnie, ze względu na zaostrenie kryteriów przyznawania orzeczeń. Wielkość tej grupy zmniejszyła się o ponad 1,3 mln. O 560 000 wzrosła natomiast liczba niepełnosprawnych tylko biologicznie³. Należy tutaj podkreślić, że uzyskane wyniki badań mają charakter wstępny i są niedoszacowane. Ze względu bowiem na dobrowolny charakter udziału w badaniu niemal 1,5 mln respondentów odmówiła udzielenia odpowiedzi na zadawane pytania. Przypuszcza się więc, że w grupie tej mogą znajdować się osoby niepełnosprawne. Ponadto nie uzyskano odpowiedzi od osób, które przebywają za granicą 12 miesięcy lub dłużej.

³ *Raport dotyczący wdrażania art. 31 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce. Statystyka i zbieranie danych*, red. R. Antczak, I. Grabowska, Z. Polańska, Warszawa 2016, s. 22.

Warto zauważyć, że grupy osób starszych i niepełnosprawnych posiadają liczny zbiór wspólny, ponieważ w grupie osób z niepełnosprawnościami według danych cytowanego wyżej spisu powszechnego prawie 2 mln osób (1 916 000) to ludzie starsi, w wieku co najmniej 65 lat, co stanowi prawie 41% zbiorowości niepełnosprawnych. Jednakże zaledwie niewiele ponad połowa (57%) niepełnosprawnych osób starszych dysponuje prawnym potwierdzeniem swej niepełnosprawności⁴.

W konsekwencji powstaje znaczna i coraz bardziej rozrastająca się grupa społeczna wymagająca dostosowania do jej potrzeb otaczającej rzeczywistości. Jako pełnoprawna część tkanki społecznej posiada ona bowiem prawa analogiczne jak w przypadku pozostałych obywateli. Jednym z kluczowych jest prawo do bezpieczeństwa, które w kontekście podjętego tematu rozważań związane będzie z jego wymiarem społecznym, mieszczącym się w kategoriach bezpieczeństwa powszechnego. Związany on jest z koniecznością wypracowania rozwiązań zapewniających skuteczną ochronę ludności cywilnej w sytuacji wystąpienia zagrożeń noszących znamiona klęsk żywiołowych i katastrof. Determinuje to działanie systemu zarządzania kryzysowego, który powinien być jak najbardziej wszechstronnie dostosowany do przeciwstawienia się zagrożeniom przy zapewnieniu optymalnych warunków bezpieczeństwa całego społeczeństwa. Nabiera to szczególnego znaczenia w odniesieniu do osób starszych i niepełnosprawnych ze względu na znaczne zróżnicowanie tych grup. Wynika ono z rozmaitej sprawności psychofizycznej jej członków, stylu prowadzonego życia, w tym aktywności społecznej, posiadanego wykształcenia i doświadczenia życiowego i wielu innych czynników charakteryzujących ich członków, które wchodzi z sobą w rozmaite interakcje. Dysfunkcja biologiczna obejmująca deficyty sensoryczne (wzroku, słuchu) oraz ruchu, intelektualne (w stopniu lekkim, umiarkowanym i znacznym) oraz schorzenia psychiczne mają wpływ na wykształcenie, a co za tym idzie charakter aktywności społecznej i prowadzony styl życia. Wpływ ten ma różnoraki charakter – od skrajnego wycofania do pełnego uczestnictwa w społeczeństwie. Nie da się jednoznacznie określić wzajemnych zależności pomiędzy rodzajem niepełnosprawności a chęcią i możliwością uczestnictwa w życiu społecznym, ponieważ ogromne znaczenie odgrywa w tej materii charakter i osobowość każdej osoby. Utrudnia to w znaczny sposób optymalne dostosowanie przygotowania systemu zarządzania kryzysowego do udzielania wszechstronnej pomocy grupom społecznym będącym podmiotem prowadzonych rozważań. Pewne jednak jest, że musi ono obejmować sferę teorii, aspekty

⁴ *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014–2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 18.

prawne, organizacyjne, planistyczne i wykonawcze. Wskazane obszary omówione zostaną w sposób zintegrowany ze względu na zachodzące między nimi zależności.

Diagnoza przygotowania systemu zarządzania kryzysowego do zapewnienia bezpieczeństwa osobom z niepełnosprawnościami

W pierwszym z wymiarów – teoretycznym – należy przeanalizować definicje niepełnosprawności, które są w stanie opisać ją w kontekście sytuacji zagrożenia. Podkreślenia wymaga bowiem fakt specyfiki tego zjawiska w obliczu niebezpieczeństwa. Często osoby uznane prawnie za niepełnosprawne są w stanie, dzięki doświadczeniu i posiadanym środkom technicznym niwelującym ich niepełnosprawność, lepiej poradzić sobie w warunkach ekstremalnych niż osoby pozornie zdrowe, które np. na skutek wieku i związanego z nim spadku sprawności psychomotorycznej nie mogą sprawnie i prawidłowo zrozumieć informacji o zagrożeniu czy współpracować ze służbami ratowniczymi.

Wśród dostępnych definicji za jedną z najlepiej odzwierciedlających zjawisko niepełnosprawności w sytuacji zagrożenia należy uznać tę zawartą w *Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych*, przyjętej 13 grudnia 2006 roku rezolucją 61/106 Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Określono w niej niepełnosprawnych jako „osoby z długotrwałą obniżoną sprawnością fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną, która w interakcji z różnymi barierami może ograniczać ich pełne i efektywne uczestnictwo w życiu społecznym na równych zasadach z innymi obywatelami”⁵. Podkreślone w niej zostały zarówno wymiar indywidualny niepełnosprawności, jak i brak dostosowania szeroko pojętego środowiska życia do potrzeb niepełnosprawnych. Takie ujęcie implikuje konieczność dostosowania prawa w taki sposób, aby system zarządzania kryzysowego był w stanie sprostać potrzebom zapewnienia ochrony osobom niepełnosprawnym. Jednakże w aktach prawa ogólnego nie sposób doszukać się jakichkolwiek regulacji dotyczących tej problematyki. Ani Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ani Karta Praw Osób Niepełnosprawnych nie poruszają bowiem kwestii bezpieczeństwa w interesującym z punktu widzenia prowadzonych badań obszarze. Konstytucja gwarantuje

⁵ *Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych*, 13 grudnia 2006, art. 1. Niemal identyczną interpretację niepełnosprawności znaleźć można w opracowaniu D. Alexander, S. Sagramola, *Guidelines for Assisting People with Disabilities during Emergencies, Crises and Disasters*, European And Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA), Strasburg 2014, s. 4.

przede wszystkim równość wszystkich obywateli, natomiast *Karta Praw...* porusza problematykę bezpieczeństwa społecznego w wymiarze szeroko pojętej dostępności do przestrzeni publicznej, pracy, leczenia i rehabilitacji.

Są to regulacje bardzo ogólne, można więc taki stan rzeczy wytłumaczyć faktem umieszczenia stosownych zapisów w aktach legislacyjnych związanych bezpośrednio z problematyką ramowych zasad zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej, w tym także osób z niepełnosprawnościami. Tutaj jednak dające się odnaleźć zapisy mają także charakter chaotyczny, przyczynkowy i nie są niestety realizowane w praktyce. I tak np. *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej*⁶ zwalnia osoby z niepełnosprawnościami z ograniczeń praw i wolności człowieka związanych z wprowadzeniem tego stanu oraz z obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych. Podobnie *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP* (z późn. zm.)⁷, w art. 26, pkt 1c, zwalnia osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym i umiarkowanym z obowiązku badań lekarskich podczas kwalifikacji wojskowej⁸. Analogiczne treści, jednakże dotyczące czasu ogłoszenia mobilizacji, znaleźć możemy w art. 31a. W związku z powyższym osoby objęte tym przepisem, co podkreśla dodatkowo art. 58, pkt 3, nie podlegają obowiązkowi służby wojskowej⁹. Nie nadaje się im także, w myśl art. 59, pkt 3, pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych. Te same grupy osób niepełnosprawnych w analogiczny sposób zwalnia się także ze wszystkich obowiązków wobec obrony cywilnej (art. 142, pkt 3), w tym szkoleń z zakresu powszechnej samoobrony (art. 169, pkt 2). Identyczne procedury dotyczą także służby we wszelkich jednostkach zmilitaryzowanych (art. 175, pkt 4).

Ustawa zawiera także cytowany już wcześniej zapis ujęty w ustawie o stanie kłęski żywiolowej, który zwalnia osoby niepełnosprawne z obowiązku świadczeń osobistych (art. 206a).

Wymienione wyżej dokumenty są jedynymi wśród regulacji związanych z ogólną problematyką bezpieczeństwa, w których znajdują się przepisy poruszające w jakikolwiek

⁶ Dz. U. 2002, nr 62, poz. 558.

⁷ Dz. U. 1967, nr 44, poz. 220.

⁸ Obowiązkowi kwalifikacji wojskowej podlegają mężczyźni, którzy w danym roku kalendarzowym kończą 19 lat życia. Obejmuje ona stawienie się przed wójtem lub burmistrzem (prezydentem miasta), powiatową komisją lekarską oraz wojskowym komendantem uzupełnień. *Ibidem*, rozdz. 2, art. 32, pkt 1 i 5.

⁹ Służba wojskowa może polegać na odbywaniu ćwiczeń wojskowych, pełnieniu służby przygotowawczej, pełnieniu terytorialnej służby wojskowej oraz pełnieniu okresowej służby wojskowej przez żołnierzy rezerwy. Ponadto w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa obejmuje ona także zasadniczą służbę wojskową osób podlegających temu obowiązkowi oraz przeszkolenie wojskowe absolwentów szkół wyższych. *Ibidem*, rozdz. 1, art. 55, pkt 1-2.

sposób kwestię bezpieczeństwa osób z niepełnosprawnościami. Należy zauważyć, że nie ma pośród nich ani jednego aktu prawnego dotyczącego bezpośrednio funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, takich jak *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* czy akty wykonawcze do niej¹⁰. Pewne zapisy odnaleźć można w regulacjach związanych z realizacją zadań ochronnych i ratowniczych, które zostaną przedstawione w dalszej części rozważań.

Nieskoordynowana i niekompletna podstawa prawna w zakresie ochrony osób z niepełnosprawnościami przez system zarządzania kryzysowego przekłada się na deficyty w sferze organizacji struktur systemu oraz planowania jego działań. I tak w zespołach czy centrach zarządzania kryzysowego nie da się odnaleźć specjalistów (teoretyków, praktyków, jak i samych niepełnosprawnych) z zakresu problematyki niepełnosprawności. Nie zostają oni włączeni do tych gremiów jako organy doradcze, mimo że ich wiedza merytoryczna i doświadczenia praktyczne w znakomity sposób usprawniłyby i poszerzyły możliwości działania systemu.

Podobna sytuacja dotyczy planów zarządzania kryzysowego, gdzie sporadycznie odnaleźć można przepisy dotyczące ochrony osób z niepełnosprawnościami. W *Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego* umieszczone są informacje dotyczące konieczności zapewnienia dostępu do zasobów informacji osobom niepełnosprawnym z uwzględnieniem polskich norm oraz dokumentów normalizacyjnych zatwierdzonych przez krajową jednostkę normalizacyjną¹¹. Dokument ten sygnalizuje także potrzebę otoczenia szczególną opieką osób rannych i chorych, która winna przyjąć postać ewakuacji medycznej. Plan podkreśla ponadto potrzebę opieki nad niepełnosprawnymi cudzoziemcami, którzy napływają do naszego kraju po wystąpieniu zdarzeń kryzysowych w ich rodzinnym państwie. W odniesieniu do obywateli RP plan dokonuje delegacji do możliwości zapewnienia im pomocy na podstawie odrębnych przepisów, związanych głównie z usuwaniem skutków powodzi.

W przypadku planów zarządzania kryzysowego, które powstają na wszystkich szczeblach administracji publicznej, należy podkreślić, że w wielu znajduje się zapis

¹⁰ Należą do nich przede wszystkim: *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie organizacji Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, Dz. U. 2014, poz. 1729; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, Dz. U. 2010, nr 83, poz. 540; *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej*, Dz. U. 2010, nr 83, poz. 542 oraz *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.

¹¹ Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2017*, część A, s. 157.

podkreślający konieczność objęcia szczególną ochroną i dania pierwszeństwa ewakuacji kobietom w ciąży, dzieciom, osobom starszym i niepełnosprawnym. Powtarza się w nich także identyczna formuła, która brzmi: „Zakłada się, że mieszkańcy dokonujący samoewakuacji nie będą stanowić dodatkowego »obciążenia« logistycznego. Natomiast niewielka część niesamodzielnych mieszkańców wymagać będzie pomocy socjalno-bytowej organizowanej w sposób doraźny z wykorzystaniem również zasobów lokalnych”¹². Trudno jest jednak odnaleźć w nich praktyczne wskazówki w tym zakresie. Jeżeli już są, mają charakter wybiórczy – w niektórych dotyczą wyłącznie ostrzegania i alarmowania, w innych zabezpieczenia transportowego lub np. bezpieczeństwa osób korzystających z respiratorów. Brak jest planów, które zawierałyby kompleksowe dostosowanie rozwiązań w każdym z wymiarów działań ochronnych i ratowniczych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Nie można odnaleźć także ramowych wytycznych pomagających w indywidualnym przygotowaniu się tej grupy obywateli do sytuacji zagrożenia.

Tego typu braki przekładają się oczywiście na niedoskonałą, w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa niepełnosprawnym, realizację kluczowych zadań systemu zarządzania kryzysowego. Zaliczyć do nich należy ostrzeganie i alarmowanie o zagrożeniach, ewakuację oraz zabezpieczenie logistyczne, a także szkolenie kadr administracji publicznej, służb i organizacji biorących udział w procesie zarządzania kryzysowego, jak i obywateli.

W odniesieniu do pierwszego z zadań zauważyć należy, że regulujące jego realizację *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach* w części dotyczącej zasad ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach uwzględnia jedynie, jednak tylko pośrednio, potrzeby osób głuchych i niedosłyszących. Alarm ogłaszany i odwoływany jest bowiem drogą akustyczną, dźwiękami o ustalonej charakterystyce oraz poprzez komunikat słowny przez syreny alarmowe, inne urządzenia nagłaśniające i środki masowego przekazu. Ogłoszeniu alarmu towarzyszyć może sygnał wizualny w postaci żółtego trójkąta lub jak podaje ustawodawca, w uzasadnionych przypadkach innej figury geometrycznej. Znak ten jednak powiadamia osoby z dysfunkcją słuchu o fakcie zaistnienia niebezpieczeństwa, nie podając przy tym żadnych bliższych informacji na temat jego rodzaju, zasięgu itp. W praktyce stosowane są jednak na szczęście także inne rozwiązania, chociaż nie są one jeszcze w opinii autora w dostateczny sposób rozpowszechnione. Jednym z nich jest możliwość wyświetlenia na tzw. pasku¹³

¹² *Plan Zarządzania Kryzysowego gminy Warka*, 2018, s. 382.

¹³ Jego właściwa nazwa brzmi „ticker”.

Lokalnie, np. we Wrocławiu, wykorzystuje się także do informowania o zagrożeniach system informacji przystankowej¹⁷ wyposażony w tablice DIP i VMS¹⁸. Jest on bardzo pomocny dla osób głuchych i niedosłyszących.

¹⁴ Zawiera on kanały: TVP1, TVP2, TVP Regionalna, TVP Info, TVP Kultura, TVP Polonia, TVP Historia i TVP Rozrywka.

¹⁶ Uczestnikami projektu są: Austria, Finlandia, Francja, Niemcy, Węgry, Norwegia, Słowenia, Szwecja, Niderlandy oraz Wielka Brytania. A. Saramak-Kołodziej, *Przyszłość systemów wczesnego ostrzegania ludności o zagrożeniach*, „Cell Broadcast for Public Warning”, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2010, nr 19/3/10, s. 61.

¹⁸ DIP jest skrótem terminu Dynamiczna Informacja Przystankowa, natomiast VMS oznacza tablice LED o zmiennej treści.

wego zagrożenia także niemal całkowicie pomijają problematykę jej dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Odnaleźć można w nich jedynie informację, która w procesie planowania i organizowania ewakuacji nakazuje uwzględnić jej kolejność, np. dzieci, kobiety ciężarne, osoby niepełnosprawne¹⁹. Oczywiście rzutuje to na realizację całego procesu prowadzenia tego przedsięwzięcia. Brak jest w nim bowiem odrębnego systemu ewidencji ewakuowanych osób niepełnosprawnych. Skutkuje to niemożnością dostosowania środków transportu i miejsc czasowego zakwaterowania do ich potrzeb oraz jeżeli jest to konieczne, przygotowania odpowiedniego sposobu żywienia. Należy podkreślić, że brak tego typu działań nie oznacza wcale, że nasz kraj nie posiada potencjału pozwalającego na właściwe przeprowadzenie procesu ewakuacji. Przy odpowiedniej wiedzy osób funkcyjnych przygotowujących ją bardzo łatwo można wykorzystać istniejące już akty prawne czy infrastrukturę.

W zakresie dostosowania środków i sposobu transportu dysponujemy *Ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe*²⁰. Czytamy w niej, że przewoźnik powinien podejmować działania ułatwiające korzystanie ze środków transportowych, punktów odprawy, przystanków i peronów osobom niepełnosprawnym, w tym również poruszającym się na wózkach inwalidzkich²¹. Kolejną regulacją w tym zakresie jest *Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym*²². Znajdujemy w niej zapisy, które w zakresie organizacji publicznego transportu drogowego nakazują uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej²³. Przepis ten przekłada się na konstruowanie zamówień na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego, w których należy uwzględnić zapewnienie w środkach transportu rozwiązań technicznych umożliwiających podróżowanie nimi niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej zdolności poruszania się²⁴.

Regulacje w zakresie podróżowania osób z niepełnosprawnościami zawiera także *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym*²⁵. Określa ona zasady i tryb wyznaczania dworców, na których jest udzielana pomoc niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej²⁶. Są to obiekty, których właścicielem

¹⁹ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, pkt 11, lit. a; Instrukcja w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, Warszawa 2008, s. 4.

²⁰ Dz. U. 2000, nr 50, poz. 601, z późn. zm.

²¹ *Ibidem*, art. 14, pkt 2.

²² Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13.

²³ Rozdz. 3, art. 15, pkt 1.1.

²⁴ Rozdz. 3, art. 21, pkt 1a.

²⁵ Dz. U. 2001, nr 125, poz. 1371.

²⁶ Rozdz. 1, art. 1, pkt 2.

lub współwłaścicielem w części większej niż połowa jest jednostka samorządu terytorialnego, oraz te, które zlokalizowane są w mieście powyżej 50 000 mieszkańców i z których rocznie odjeżdża więcej niż 500 000 pasażerów²⁷. Wykaz takich dworców prowadzony jest przez ministra właściwego do spraw transportu²⁸.

Bardziej precyzyjne zapisy w tej dziedzinie zawiera *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia*. Czytamy w nim, że autobusy powinny posiadać oznakowaną przestrzeń przeznaczoną dla pasażera niepełnosprawnego, która umożliwia przewiezienie przynajmniej jednej osoby na wózku inwalidzkim tyłem lub przodem do kierunku jazdy i wyposażona jest w pas bezpieczeństwa ze zwijaczem i blokadą, a dostęp do niej umożliwiają urządzenia techniczne znajdujące się na wyposażeniu autobusu²⁹.

W przypadku chęci dostosowania infrastruktury do potrzeb niepełnosprawnych należy powołać się na *Ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane* (z późn. zm.)³⁰. Zawiera ona przepisy gwarantujące dostęp osobom niepełnosprawnym do budynków użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego³¹. Podkreśla przy tym, że nawet w sytuacji uzasadnionego odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych nie można dopuścić, aby powstały obiekt stanowił zagrożenie dla życia ludzi oraz był niedostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnościami³². Także w akcie wykonawczym do ustawy, którym jest *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*³³, znajdują się zapisy dotyczące stref pożarowych oraz zagrożenia życia ZL budynków lub ich części, które mają istotne znaczenie ze względu na fakt, iż wyznaczają częstotliwość ćwiczeń ewakuacyjnych. Rozporządzenie określa ponadto szczegółowo wymogi infrastrukturalne budynków, z których korzystać mają osoby z niepełnosprawnościami.

Dość dużym problemem jest natomiast zabezpieczenie właściwych norm żywieniowych pewnej grupy osób wymagających żywienia specjalnego (np. poprzez zgłębnik lub pozajelitowo). System zarządzania kryzysowego nie posiada bowiem w chwili

²⁷ Rozdz. 8a, art. 47b, pkt 1.2.

²⁸ Rozdz. 8a, art. 47g.

²⁹ *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia*, § 22, pkt 1, 6.

³⁰ *Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, Dz. U. 1994, nr 89, poz. 414.

³¹ *Ibidem*, art. 5, ust. 1, pkt 4.

³² *Ibidem*, art. 9, ust. 1.

³³ Dz. U. 2002, nr 75, poz. 690, § 61, pkt 2.

obecnej odpowiedniego potencjału w tym zakresie, jego pracownicy zaś nie dysponują odpowiednimi kwalifikacjami.

To właśnie kwestia wiedzy merytorycznej i przygotowania praktycznego w zakresie udzielania pomocy osobom z niepełnosprawnościami obciąża system zarządzania kryzysowego do prowadzenia procesu szkoleniowego oraz niezbędnych ćwiczeń. Muszą zostać nim objęci wszyscy obywatele, zarówno pracownicy administracji publicznej wszystkich szczebli, przedstawiciele wszystkich podmiotów (służb, inspekcji, organizacji społecznych) biorących udział w procesie zarządzania i reagowania kryzysowego, jak i sami obywatele. Niestety w kluczowych regulacjach prawnych określających zakres szkoleń, które stanowią *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2015 r. w sprawie szkolenia obronnego* oraz *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony* problematyka ta nie jest w ogóle poruszana, co rzutuje na kompetencje merytoryczne oraz sfery wolicjonalną i mentalną społeczeństwa, które nie potrafi, a często także boi się udzielić pomocy osobom niepełnosprawnym. W szkoleniach tych nie uwzględnia się ponadto z niewiadomych przyczyn także samych niepełnosprawnych, którzy w znacznej mierze mogą w aktywny sposób przygotować się do samoochrony i samoratownictwa.

Zakończenie

Ogólna analiza przygotowania systemu zarządzania kryzysowego do udzielania pomocy osobom z niepełnosprawnościami w sytuacji zagrożenia skłania do wysnucia wniosku, że obecnie występują w nim liczne i daleko idące deficyty w tym zakresie. Niezbędne jest podjęcie działań systemowych zmierzających do redefinicji pojęcia niepełnosprawności na potrzeby sytuacji zagrożenia, dostosowania istniejącej podstawy prawnej SZK, jego struktury organizacyjnej i systemu planowania. Pozwoli to w konsekwencji na prawidłową realizację jego zadań, jednak w tym celu niezbędne jest także prowadzenie odpowiednio uzupełnionych o problematykę zjawiska niepełnosprawności szkoleń i ćwiczeń całego społeczeństwa. Krokiem absolutnie koniecznym jest także aktywizacja niepełnosprawnych, dawanie im szans na edukację w zakresie zagrożeń oraz możliwości partycypowania tak w funkcjonowaniu systemu, jak i przygotowaniu się do działania w sytuacji zagrożenia. Jedynie tym sposobem możliwe będzie osiągnięcie optymalnej sprawności systemu zarządzania kryzysowego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa całemu społeczeństwu.

Bibliografia

- Alexander D., Sagramola S., *Guidelines for Assisting People with Disabilities during Emergencies, Crises and Disasters*, European And Mediterranean Major Hazards Agreement (EUR-OPA), Strasburg 2014.
- Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014–2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.
- Instrukcja w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia*, Warszawa 2008.
- Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych*, 13 grudnia 2006.
- Plan Zarządzania Kryzysowego gminy Warka*, 2018.
- Raport dotyczący wdrażania art. 31 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w Polsce. Statystyka i zbieranie danych*, red. R. Antczak, I. Grabowska, Z. Polańska, Warszawa 2016.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*, Dz. U. 2002, nr 75, poz. 690.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia*.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie organizacji Rządowego Centrum Bezpieczeństwa*, Dz. U. 2014, poz. 1729.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej*, Dz. U. 2010, nr 83, poz. 542.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, Dz. U. 2010, nr 83, poz. 540.
- 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.
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2017*, część A. Saramak-Kołodziej A., *Przyszłość systemów wczesnego ostrzegania ludności o zagrożeniach „Cell Broadcast for Public Warning”*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2010, nr 19/3/10.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP*, Dz. U. 1967, nr 44, poz. 220 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe*, Dz. U. 1984, nr 53, poz. 272.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, Dz. U. 1994, nr 89, poz. 414.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym*, Dz. U. 2001, nr 125, poz. 1371.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłeski żywiołowej*, Dz. U. 2002, nr 62, poz. 558.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. 2007, nr 89, poz. 590.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym*, Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13.
- Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008 r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia*.

Jakub Adamkiewicz 

Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie

Luiza Trzcińska 

Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie

Organizacje pozarządowe w systemie obronnym Polski

ABSTRACT: The chapter deals with the topic of pro-defense organizations in Poland. This issue is presented in the context of the perception of the rightful place of these entities in the defense system, which was checked based on their opinions and opinions of representatives of public institutions, in particular local government. The interview was preceded by an attempt to classify pro-defense organizations.

KEYWORDS: pro-defense organizations, Polish defense system

Wstęp

Systemy obronne państw stanowią złożone układy powiązań między licznymi podmiotami, które na różnych płaszczyznach oddziaływania przyczyniają się do kreowania sytuacji możliwie bliskiej stanu bezpieczeństwa. Jedną z takowych przestrzeni stanowi wymiar społeczny – największy, bo obejmujący ogół populacji danego kraju, z wyłączeniem wyspecjalizowanych organów administracji publicznej, służb i sił zbrojnych. Ludność cywilna stanowi ważny element systemu obronności, który na różne sposoby uzupełnia

potencjał ochronny państwa w zakresie zwalczania zagrożeń tak zewnętrznych, jak i wewnętrznych. W obrębie zaś tej zbiorowości wykształcają się szczególne układy sformalizowanych relacji społecznych zorientowanych na sprawy obrony narodowej. Przyjmują one formę specyficznych organizacji pozarządowych, od kilku lat określanych mianem proobronnych. Nazwa ta nastrocza niemałych problemów interpretacyjnych. Pojawiają się bowiem różne próby zdefiniowania tejże formuły stowarzyszeń. Wciąż trudno o kategoryzację tych podmiotów czy nawet precyzyjne stwierdzenie, kiedy poszczególne związki są w istocie „proobronne”. Przyjmując jednak jakąś definicję (w ramach niniejszego tekstu podana zostanie później), możliwym staje się dokonanie próby ich skatalogowania i wskazania cech charakterystycznych. Zależnie od uznanego wyjaśnienia można określić ich zróżnicowanie w kontekście skali oddziaływania i zasięgu bądź zakresu podejmowanej działalności, które wydają się skorelowane z wielkością oraz charakterem tychże organizacji. Ze względu na społeczny charakter owych podmiotów podstawowymi jednostkami administracji państwowej powołanymi do współpracy z nimi są samorządy terytorialne. W ramach niniejszego wywodu dokonana zostanie próba wskazania przeszkód organizacyjnych napotykanych przez organizacje proobronne w kontekście ich nieokreślonego miejsca w systemie obronnym Polski. Dokonane zostanie to przede wszystkim za pomocą opinii przedstawicieli samorządu terytorialnego oraz samych tychże organizacji.

Trzon dla poniższych rozważań stanowi przegląd krajowej literatury, pogłębiony o wyniki badań dwóch przeprowadzonych w 2018 roku projektów badawczych w Wydziale Logistyki Wojskowej Akademii Technicznej. Oba programy obejmowały badania ilościowe (kierowane do wybranych grup respondentów) wspierane wywiadaniami eksperckimi. Pierwszy o tytule „Rola organizacji proobronnych w kształtowaniu obronności państwa”, kierowany przez Luizę Trzcńską, obejmował w swym zakresie *stricte* różne aspekty działalności tychże organizacji oraz ich współpracy z samorządami. W badaniu wzięło udział 195 ankietowanych, spośród których 74,2% stanowili członkowie różnego rodzaju organizacji określających się jako proobronne czy paramilitarne. Drugi program pt. „Komponent cywilny w systemie obronnym Polski. Ujęcie społeczne w wymiarze lokalnym”, prowadzony przez Jakuba Adamkiewicza miał na celu określenie szerszego kontekstu społecznego wymiaru obronności, opartego wszelako na instytucjach samorządu terytorialnego. Sondaż przeprowadzony na terenie województwa mazowieckiego obejmował przedstawicieli 83 wydziałów ds. bezpieczeństwa i obronności gmin oraz powiatów. Pośród zagadnień podejmowanych w ramach projektu uwzględniono również sprawy dotyczące funkcjonowania organizacji proobronnych w relacji do systemu obronnego naszego państwa. Niniejszy tekst stanowi kompilację częściowych wyników obu projektów badawczych.

Krótką systematyka organizacji proobronnych

Pojęcie organizacji proobronnych obejmuje szeroki zakres tematyczny. Źródła tego terminu należy szukać w pojęciu organizacji społecznych obronnych, które zostało wyjaśnione w *Leksykonie wiedzy wojskowej* jako „typ zrzeszeń, stowarzyszeń, związków, organizacji środowiskowych, które w swych programach uwzględniają przysposobienie ludności do obrony kraju”¹. Definicja ta przedstawia mnogość form działalności społecznej, które mogą zostać sklasyfikowane jako organizacje działające na rzecz obronności i bezpieczeństwa. Z raportu *Koncepcja Obrony Terytorialnej w Polsce* dowiadujemy się, że

[...] do organizacji proobronnych można zakwalifikować te stowarzyszenia i związki, które w swoich programach funkcjonowania w szerokim zakresie uwzględniają tematykę wychowania patriotyczno-obywatelskiego oraz problematykę tzw. „przysposobienia wojskowego” – czyli przygotowania członków (zróżnicowanych wiekowo) do wykonywania zadań realizowanych przez struktury Obrony Cywilnej oraz Obrony Terytorialnej, a także wstępne przygotowanie młodzieży do służby w jednostkach zawodowych SZ RP².

Wynika to z faktu, iż organizacje proobronne odgrywają istotną rolę w kształtowaniu zachowań patriotycznych czy w kształtowaniu świadomości obronnej. Wiele spośród organizacji w swoich statutach w sposób pośredni lub bezpośredni odwołuje się do określeń z przytoczonej definicji.

Ze statutu stowarzyszenia Fideles et Instructi Armis – Wierni w Gotowości pod Bronią możemy dowiedzieć się, że: „Celem stowarzyszenia jest: działanie na rzecz niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej i jej umacniania [...] podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej”³. Stowarzyszenie to zatem odpowiada założeniom przyjętym w definicji z *Koncepcji Obrony Terytorialnej*. Czy organizacją proobronną można natomiast nazwać Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej? W swoim statucie ZHR podkreśla, iż: „Celem Związku jest: 1. wychowanie człowieka metodą harcerską: [...] do świadomej postawy obywatelskiej w poczuciu współodpowiedzialności za losy własnej rodziny, narodu i państwa polskiego”⁴. Odwołując się do zapisów statutowych, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej można m.in. umiejscowić w grupie

¹ *Organizacje społeczne obronne*, [w:] *Leksykon wiedzy wojskowej*, red. M. Laprus, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979, s. 289.

² M. Paszyn, M. Kordowski, W. Zalewski, *Koncepcja Obrony Terytorialnej RP*, Warszawa 2016, s. 32.

³ FIA, *Statut stowarzyszenia*, art. 7, [on-line:] <https://fia.com.pl/statut-stowarzyszenia-fia> – 15 V 2020.

⁴ *Statut ZHR uchwalony przez I Walny Zjazd w dniach 1-2 kwietnia 1989 r.*, § 5, [on-line:] https://www.zhr.pl/wp-content/uploads/2020/03/ZHR_statut_2018.pdf – 15 V 2020.

organizacji wychowawczych, które zaliczane są do organizacji proobronnych. Jako przykład organizacji proobronnych często przytaczana jest także Ochotnicza Straż Pożarna, umiejscowiona wśród organizacji ratowniczych, które z kolei uważane są za jedną z najliczniejszych grup organizacji proobronnych. *Statut Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej* jako cele Związku podaje m.in.: „[...] działanie na rzecz ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska przed pożarami, klęskami żywiołowymi i zagrożeniami ekologicznymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami”⁵. Powyższe przykłady obrazują wspomniany wyżej szeroki zakres definicyjny organizacji proobronnych, a jest to zaledwie kilka przykładów. Równie dużym wyzwaniem jest systematyka ich podziału.

Obecnie nie ma jednej, podstawowej systematyki podziału organizacji proobronnych. Autorzy raportu *Organizacje proobronne w systemie bezpieczeństwa państwa. Charakterystyki wybranych armii państw europejskich na tle armii polskiej* przyjęli następujący podział:

- ratownicze – organizacje społeczne prowadzące działalność ratunkową, zapobiegając skutkom klęsk żywiołowych, ekologicznych, prowadzą szkolenia z zakresu ratownictwa, pierwszej pomocy oraz specjalistyczne; wiele z nich współpracuje z Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym;
- edukacyjno-kulturalno-wychowawczo-sportowe – największa, a zarazem najbardziej różnorodna grupa organizacji, których działalność w dużej mierze adresowana jest do młodzieży; ich działania koncentrują się na wychowywaniu patriotycznym, obywatelskim, nierzadko również w duchu wartości chrześcijańskich, propagowaniu wiedzy obronnej, historycznej, tradycji oręża polskiego, kultury polskiej, szacunku dla kombatanów, zdrowego trybu życia, rozwoju tęczy fizycznej oraz strzelectwa; są to przykładowo harcerze, grupy rekonstrukcyjne, kluby strzeleckie, kolekcjonerskie, sportowe, kulturalne, edukacyjne, organizacje szkolące specjalistów z wąskich dziedzin, np. lotników, skoczków, kandydatów na komandosów;
- byłych wojskowych i kombatanów – zrzeszają weteranów, byłych żołnierzy, inwalidów, rezerwistów, którzy stanowią trzon tych organizacji; czasami należą do nich rodziny wojskowych, często współpracują oni z jednostkami Wojska Polskiego, miejscowymi społecznościami, uczelniami, młodzieżą; działają na rzecz kultywowania tradycji wojskowych (np. danej jednostki), jak również prowadzą szkolenia militarne, promują dobry wizerunek Wojska Polskiego oraz wspierają rodziny, których członkowie zginęli lub zostali trwale okaleczeni podczas służby wojskowej;

⁵ *Statut Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej*, § 8, [on-line:] <http://www.zosprp.pl/files/prawo/ZOSP.Statut2016.scan.pdf> – 15 V 2020.

- paramilitarne – działanie oraz struktura wzorowana jest na wojskowej, posiadają wewnętrzną hierarchię dowodzenia oraz stopnie, kładą duży nacisk na szkolenie wojskowe; można do nich zaliczyć często współpracujące z nimi stowarzyszenia zajmujące się szkoleniem militarnym, lecz nieposiadające struktury oraz hierarchii dowodzenia; organizacje te nie wchodzi w skład wojska, ale nieraz z nim współpracują; czasami członkowie danych grup dążą do indywidualnego uzyskiwania pozwoleń na broń w celu ułatwienia szkoleń strzeleckich⁶.

Nieco inny podział przedstawia Aleksandra Skrabacz, według której możemy wyróżnić:

- organizacje młodzieżowe;
- organizacje o charakterze paramilitarnym;
- organizacje byłych żołnierzy zawodowych i żołnierzy rezerwy;
- organizacje kombatanckie;
- organizacje środowiskowe, regionalne, twórcze⁷.

Autorka przedstawia także klasyfikację pod względem przedmiotowym:

- stowarzyszenia, których przedmiotem jest ogólnie biorąc sport [...];
- stowarzyszenia, których przedmiotem działania jest bezpieczeństwo powszechne [...];
- stowarzyszenia, których przedmiotem działania jest stałe utrzymywanie rezerw mobilizacyjnych oraz przygotowanie przedpoborowych do przyszłej służby wojskowej [...];
- stowarzyszenia, których przedmiotem działania jest propagowanie i krzewienie problematyki obronnej [...];
- stowarzyszenia, których przedmiotem działania jest kultywowanie tradycji oręża polskiego, sprawy kombatanckie, pamięć o miejscach walk zbrojnych [...]⁸.

Piotr Socha zaproponował natomiast podział tych organizacji na społeczne organizacje proobronne oraz organizacje paramilitarne. Zaliczył do pierwszych „organizacje młodzieżowe (PCK); organizacje kombatanckie; specjalistyczne zrzeszające młodzież i dorosłych wykonujących nietypowe sporty, hobby itp. (związek spadochroniarzy,

⁶ P. Soloch, P. Żurawski vel Grajewski, Ł. Dryblak, *Organizacje proobronne w systemie bezpieczeństwa państwa. Charakterystyki wybranych armii państw europejskich na tle armii polskiej*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2015, s. 11.

⁷ A. Skrabacz, *Organizacje proobronne, w tym paramilitarne, w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo Europy, Bezpieczeństwo Polski*, t. 3: *Organizacje paramilitarne we współczesnym świecie*, red. A. Szwed-Walczak, Ł. Lewkowicz, Ł. Jędrzejewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2016, s. 82.

⁸ *Ibidem*, s. 83.

związek krótkofalowców)⁹. W przypadku drugiej grupy wylaniającej się w ramach zaproponowanego podziału wyróżnił „Związki Strzeleckie; grupy rekonstrukcyjne; grupy ASG; ZHP; ZHR i wiele innych. Jednak są to tylko organizacje pozarządowe, a istnieją również formacje, instytucje rządowe paramilitarne, które formalnie nie wchodzą w skład wojska, są to: Straż Graniczna, Straż Ochrony Kolei, Policja, Straż Leśna¹⁰ i inne.

Organizacje proobronne o sobie – o roli w systemie obronnym RP

Jak wspomniano we *Wstępie*, organizacje proobronne mogą być wsparciem dla systemu bezpieczeństwa narodowego oraz systemu obronnego, zwłaszcza w wymiarze lokalnym. W szczególności zdają się być predystynowane do pomocy podczas klęsk żywiołowych czy stanów zagrożenia państwa, a w ostateczności nawet konfliktów zbrojnych. Największą nadzieję należy pokładać we współpracy organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym. Na doskonale sobie znanym terenie organizacje te są w stanie działać skutecznie i szybko. Współpraca z samorządem oraz z siłami zbrojnymi powinna stanowić zatem trzon działalności organizacji proobronnych czy paramilitarnych. W ramach projektu badawczego „Rola organizacji proobronnych w kształtowaniu obronności państwa” podjęto próbę określenia, jak w tym kontekście oceniają siebie przedstawiciele tych podmiotów oraz jakie są ich oczekiwania wobec organów i instytucji państwa polskiego.

Jednym z podstawowych problemów było określenie, czy działalność wspomnianych organizacji jest chwilowym trendem lub modą. Jak przedstawiają badania (wykres 1), 47,2% ankietowanych uważa, że nie jest to trend. Szacuje się, że w Polsce działa obecnie około 130 organizacji o charakterze proobronnym. Z czego w roku 2017 certyfikowanych organizacji pozarządowych o charakterze proobronnym, które uzyskały w 2017 roku certyfikat pt. „Paszport do współpracy pododdziałów organizacji proobronnych z jednostkami wojskowymi sił zbrojnych RP”, było zaledwie 23¹¹. Faktyczny stan ilościowy działających podmiotów jest jednak trudny do określenia. Wynika to z braku rzetelnie prowadzonych rejestrów stowarzyszeń proobronnych, z których „żywot” jest

⁹ P. Socha, *Rola organizacji paramilitarnych w systemie obronnym kraju*, [on-line:] <http://sjs-siedlce.pl/artykuly/inne/rola-organizacji-paramilitarnych-w-systemie-obronnym-kraju> – 5 I 2020.

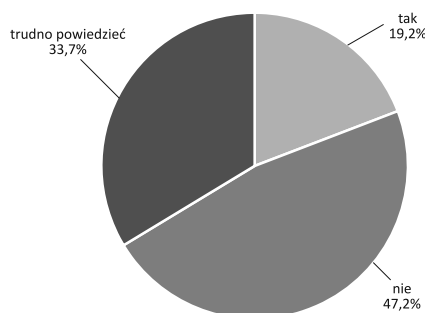
¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Wykaz certyfikowanych organizacji pozarządowych o charakterze proobronnym*, 28.08.2018 r., [on-line:] <https://dane.gov.pl/dataset/1186/resource/216/table> – 15 I 2020.

często bardzo krótki. Nawet w trakcie przeprowadzania badań okazało się, że wiele spośród zarejestrowanych organizacji zakończyło swoją działalność zaledwie po kilku miesiącach.

Wykres 1. Ocena przynależności do organizacji proobronnych

Czy uważa Pan/Pani, że przynależność do tego typu organizacji jest chwilowym trendem/modą?



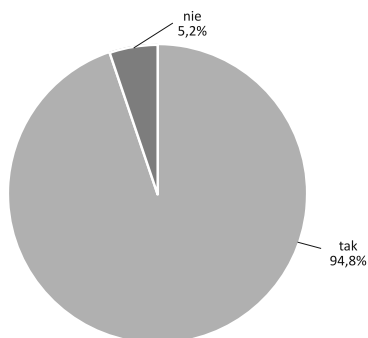
Opracowanie własne na podstawie badań „Rola organizacji proobronnych w kształtowaniu obronności państwa”; kierownik badań: Luiza Trzcińska.

Jednym z podstawowych problemów, z jakimi muszą się zmierzyć działające organizacje, jest ich finansowanie. Część spośród nich utrzymuje się zaledwie ze składek członkowskich, co jest niewystarczające względem ich potrzeb. Dlatego zapewne 94,8% respondentów odpowiedziało na poniższe pytanie twierdząco (wykres 2). Jak jest jednak w rzeczywistości? Czy faktycznie organizacje te nie mają wsparcia z budżetu państwa? Według danych dostępnych na stronie BIP Ministerstwa Obrony Narodowej w 2018 roku ogłoszonych było 12 konkursów, których celem było wspieranie organizacji działających na rzecz bezpieczeństwa i obronności. Konkursy dotyczyły m.in.: upowszechniania tradycji narodowej, szerzenia wiedzy historycznej, wsparcia kombatantów, pielęgnowania polskości czy rozwoju świadomości narodowej¹².

¹² *Zakończone postępowania – rok: 2018*, [on-line:] <http://archiwum2019-bip.mon.gov.pl/ogloszenia/otwarte-konkursy-ofert/zakonczone-postepowania-102548/2018> – 15 I 2020.

Wykres 2. Ocena dotycząca wspierania organizacji proobronnych z budżetu państwa

Czy organizacje proobronne powinny być wspierane finansowo z budżetu państwa?

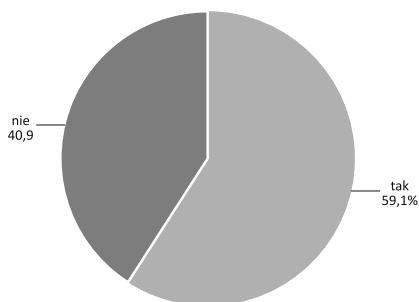


Opracowanie własne na podstawie badań „Rola organizacji proobronnych w kształtowaniu obronności państwa”; kierownik badań: Luiza Trzcińska.

Jednocześnie zaledwie 59,1% uważa, że program szkoleń organizacji powinien być konsultowany z rządem (wykres 3). Należałoby zadać pytania: z czego to wynika? Czego się obawiają? Chcą wsparcia z budżetu państwa, zachowując dowolność działań. Przykłady z innych państw pokazują jednak, że najbardziej efektywne są organizacje, które współpracują z rządem.

Wykres 3. Ocena dotycząca konsultacji programu szkoleń organizacji proobronnych z rządem

Czy program szkoleń organizacji proobronnych powinien być konsultowany z rządem?

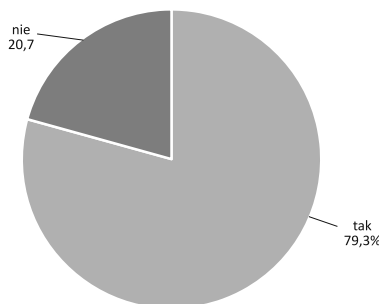


Opracowanie własne na podstawie badań „Rola organizacji proobronnych w kształtowaniu obronności państwa”; kierownik badań: Luiza Trzcińska.

Ponad 20% ankietowanych uważa, że powinna działać komórka organizacyjna, która sprawowałaby funkcję kontrolną (wykres 4). Próbą scalenia organizacji wokół jednej instytucji było stworzenie w 2014 roku Federacji Organizacji Proobronnych. Nie przetrwała ona jednak próby czasu i po szumnych początkach jej działalność została zakończona 30 czerwca 2017 roku. Obecnie działa natomiast Biuro do Spraw Proobronnych funkcjonujące przy Ministerstwie Obrony Narodowej. Z raportu Najwyższej Izby Kontroli¹³ wynika niestety, że nie spełnia ono swoich podstawowych zadań.

Wykres 4. Ocena dotycząca powołania komórki sprawującej funkcję kontrolną działania organizacji proobronnych

Czy powinna zostać powołana komórka, która sprawowałaby funkcję kontrolną w kwestii działań organizacji proobronnych?



Opracowanie własne na podstawie badań „Rola organizacji proobronnych w kształtowaniu obronności państwa”; kierownik badań: Luiza Trzcińska.

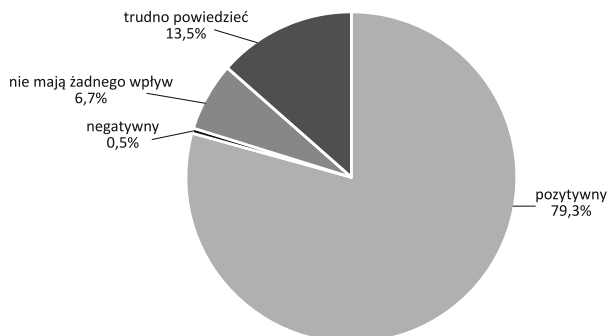
Zdecydowana większość respondentów uważa, że organizacje proobronne mają pozytywny wpływ na obronność państwa (wykres 5). Według 6,7% nie mają one żadnego wpływu. Natomiast zaledwie 0,5% deklaruje, że mają one wpływ negatywny. Szansy na zwiększenie tego udziału można upatrywać w możliwościach współpracy z siłami zbrojnymi. Obecnie „zauważalny jest rozwój współpracy organizacji pozarządowych z poszczególnymi jednostkami wojskowymi, przy czym konieczne jest większe rozpoznanie przez siły zbrojne potencjału tych organizacji oraz traktowanie ich jako partnerów w wykonywaniu wspólnych zadań obronnych, w tym przygotowania rezerw osobowych SZ RP”¹⁴.

¹³ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Współpraca Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi*, nr ewid. 189/2018/P17037/KON – 15 V 2020.

¹⁴ T. Kośmider, K. Gąsiorek, *Organizacje proobronne w tworzeniu społecznej bazy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej polskiej. Zarys problemu*, [w:] *Kultura bezpieczeństwa. Potrzeby i uwarun-*

Wykres 5. Ocena wpływu organizacji proobronnych na obronność państwa

Jaki wpływ na obronność państwa mają organizacje proobronne?

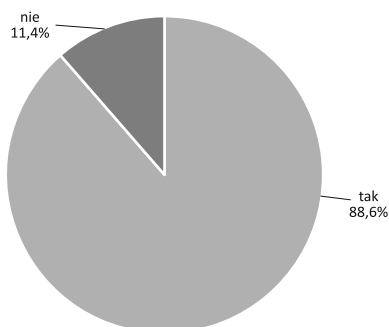


Opracowanie własne na podstawie badań „Rola organizacji proobronnych w kształtowaniu obronności państwa”; kierownik badań: Luiza Trzcińska.

Wyniki odpowiedzi na kolejne pytanie jednoznacznie wskazują, że według ankietowanych organizacje pozarządowe mogą stanowić istotne wsparcie dla sił zbrojnych (wykres 6). Należałoby jednak wziąć pod uwagę, że część spośród członków to młodzi mężczyźni, którzy w sytuacji konfliktu bądź wojny zostaną powołani do służby w siłach zbrojnych. Wtedy w strukturach organizacji zostaną nastolatki, którzy bez dowódcy nie będą w stanie wykonać niezbędnych działań. Należałoby się zatem skupić na szkoleniu młodzieży w takich obszarach jak ewakuacja czy pierwsza pomoc.

Wykres 6. Ocena dotycząca wsparcia organizacji proobronnych dla Sił Zbrojnych w wypadku konfliktu zbrojnego

Czy Pana/Pani zdaniem w wypadku konfliktu zbrojnego organizacje proobronne mogą stanowić wsparcie dla Sił Zbrojnych?

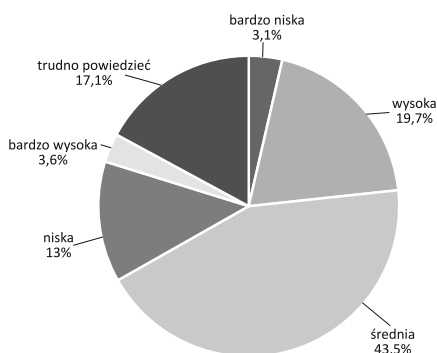


Opracowanie własne na podstawie badań „Rola organizacji proobronnych w kształtowaniu obronności państwa”; kierownik badań: Luiza Trzcińska.

Spośród ankietowanych 43,5% uważa, że zdolność bojowa organizacji jest na poziomie średnim (wykres 7). Zaledwie 3,6% ocenia zdolność na poziomie bardzo wysokim, natomiast 3,1% na bardzo niskim. Może to wynikać z różnic w wyposażeniu poszczególnych organizacji, co jest spowodowane różnicami w sposobie finansowania czy działania poszczególnych formacji.

Wykres 7. Ocena dotycząca zdolności bojowych organizacji proobronnych

Jak ocenia Pan/Pani zdolność bojową organizacji proobronnych?



Opracowanie własne na podstawie badań „Rola organizacji proobronnych w kształtowaniu obronności państwa”; kierownik badań: Luiza Trzcińska.

Organizacje proobronne we współpracy z samorządem terytorialnym

Aktywność organizacji proobronnych widoczna jest zwłaszcza w przestrzeni lokalnej. Obszar ten jest zarządzany i kontrolowany przez samorządy terytorialne – w szczególności gminne i powiatowe, którym przypadło w udziale uczestniczyć również w systemie obronnym. Ich rola polega na pośredniczeniu między ludnością a potrzebami militarnymi państwa. Oto samorządy pozyskują cywilne zasoby materialne (np. sprzęt, pojazdy) i siłę roboczą w postaci świadczeń rzeczowych i osobowych. Ustalają też miejsce pobytu poszczególnych obywateli i umożliwiają dostarczanie im istotnych przesylek i wiadomości związanych ze sprawami militarnymi (np. za pośrednictwem akcji kurierskiej). Ponadto pomagają organizować obronę cywilną, uczestniczą w systemie zarządzania kryzysowego i współdziałają z służbami w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego. Wreszcie samorządy organizują wydarzenia upamiętniające ważne wydarzenia historyczne, nie tylko istotne ze względu na tożsamość narodową, ale również przypominające o obowiązkach obywateli wobec państwa. W ramach tych zadań szczególne wsparcie dla instytucji publicznych stanowi tzw. trzeci sektor, w szczególności zaś organizacje proobronne.

Powyższe założenia potwierdzają częściowo wyniki projektu badawczego pt. „Komponent cywilny w systemie obronnym Polski. Ujęcie społeczne w wymiarze lokalnym”, o którym wspomniano we wstępie niniejszego wywodu. W grupie badanych respondentów reprezentujących wydziały ds. bezpieczeństwa i obronności mazowieckich gmin oraz powiatów ponad połowa (58%) przyznała, że współpracowała z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji powierzonych im zadań. Co piąta jednostka (22%) współdziała z nimi z częstotliwością jednego wydarzenia rocznie, kolejne 28% miało taką relację kilka razy w roku, 8% zaś kooperowało co najmniej raz w miesiącu. Jednakże 42% specjalistów ds. bezpieczeństwa w samorządach wskazało całkowity brak współpracy z podmiotami trzeciego sektora. Zatem udział organizacji pozarządowych (w tym proobronnych) w systemie obronnym na poziomie lokalnym występuje, ale zdaje się nie być w pełni wykorzystywany.

Wykres 8. Współpraca z organizacjami pozarządowymi podczas realizacji działań

Opracowanie własne na podstawie badań „Komponent cywilny w systemie obronnym Polski. Ujęcie społeczne w wymiarze lokalnym”; kierownik badań: Jakub Adamkiewicz.

Uczestnictwo NGO w lokalnych podsystemach bezpieczeństwa jest ograniczone zwykle do kilku wybranych typów podmiotów. Niemal wszystkie samorządy, które zadeklarowały współpracę z organizacjami pozarządowymi w zakresie obronności, wskazały partnerstwo z Ochotniczymi Strażami Pożarnymi (96%). Względnie ważnymi podmiotami trzeciego sektora współdziałającymi z urzędami gminnymi i powiatowymi w kwestiach bezpieczeństwa są również związki harcerskie (21%) oraz organizacje kościelne (15%). Udział pozostałych rodzajów organizacji jest zwykle żaden lub marginalny – zaliczają się tu organizacje charytatywne (6%), zrzeszenia studenckie (4%), WOPR, organizacje zajmujące się ochroną zwierząt i grupy rekonstrukcyjne (w kategorii inne organizacje proobronne – 6%, patrz wykres 9 poniżej). Skromny udział niewielkich podmiotów pozarządowych w kooperatywie z samorządami wynika być może z braku wzajemnej woli współpracy. Organizacje proobronne chętnie uczestniczą w ćwiczeniach przygotowywanych przez np. powiaty, ale czynią to z innych względów, niż oczekiwaliby organizatorzy. Dostrzegalna jest zatem odmienność dążeń i celów samorządów i oraz NGO-ów. W wywiadach przeprowadzonych ze specjalistami ds. obronności w powiatach pojawił się argument jednego z respondentów dotyczący organizacji proobronnych – ażeby „bawili się w wojsko, ale wojsko niech się zajmie

swoimi sprawami. Podczas działań wojennych będzie jeden, który będzie dowodził, a osobami, które są jakoś tam przeszkolone, nie wiem, czy można dowodzić”¹⁵.

Wykres 9. Częstotliwość współpracy z poszczególnymi rodzajami organizacji pozarządowych podczas realizacji działań

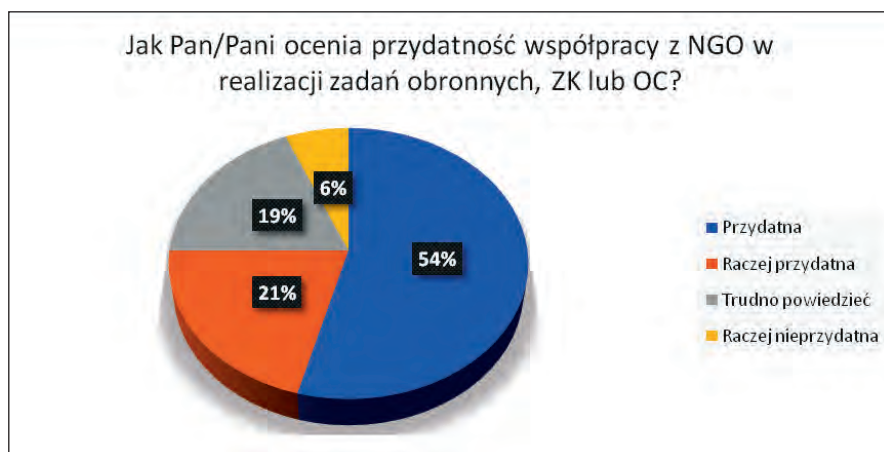


Opracowanie własne na podstawie badań „Komponent cywilny w systemie obronnym Polski. Ujęcie społeczne w wymiarze lokalnym”; kierownik badań: Jakub Adamkiewicz.

Współpraca z sektorem pozarządowym – gdy już ma miejsce – oceniana jest bardzo pozytywnie. Większość urzędników samorządu gminnego pozostających w partnerskich relacjach z organizacjami społecznymi w zakresie obronności i bezpieczeństwa wyznaje, iż jest to przydatne (54%) lub raczej przydatne (21%) wsparcie. Co piąty (19%) z badanych specjalistów nie potrafił jednak ocenić skuteczności kooperatywy z takimi podmiotami, a według opinii 6% ankietowanych współpraca ta wręcz nie daje oczekiwanych pozytywnych efektów (wykres 10).

¹⁵ J. Adamkiewicz, *Spoleczne otoczenie systemu obronności*, [w:] *Samorząd terytorialny w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Trejnis, J. Adamkiewicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, *Securitas et Societas*.

Wykres 10. Ocena przydatności współpracy organizacji pozarządowych w realizacji zadań obronnych



Opracowanie własne na podstawie badań „Komponent cywilny w systemie obronnym Polski. Ujęcie społeczne w wymiarze lokalnym”; kierownik badań: Jakub Adamkiewicz.

Przedstawione dane wskazują, że w organizacjach pozarządowych o proobronnym charakterze istnieje pewien możliwy do wykorzystania potencjał wsparcia dla samorządu terytorialnego. Podmioty z trzeciego sektora reprezentują bowiem grupy zaangażowanych społecznie obywateli o zainteresowaniach specyficznych, jednakże prowadzących do osiągnięcia umiejętności przydatnych w kontekście zapewniania bezpieczeństwa. Osoby te chętnie wspierają lokalne społeczności, ale też i państwo. Może zatem warto poszukać jakiejś formuły współdziałania, która umożliwiłaby zbudowanie wzajemnego zaufania pomiędzy samorządem i organizacjami proobronnymi.

Podsumowanie

W systemie obronnym niewątpliwie jest przestrzeń dla organizacji pozarządowych, które w innych segmentach organizacji państwa skutecznie aktywizują czynnik społeczny. Przedstawiciele tych organizacji chętnie angażują się w działania na rzecz bezpieczeństwa państwa, mając silną wiarę we własny potencjał. W praktyce jednak często nie potrafią nawiązać skutecznej współpracy, czy to z siłami zbrojnymi, czy z innymi organami administracji państwowej. W dużej mierze wynika to z braku zainteresowania ze strony instytucji państwa. Istnieją nieliczne programy dofinansowania czy ukierun-

kowania działań organizacji proobronnych. Armia w niewielkim zakresie podejmuje działania na rzecz koordynacji aktywności trzeciego sektora, czy to w postaci upadłej inicjatywy Federacji Organizacji Proobronnych, czy za pośrednictwem utworzonego niedawno Biura do Spraw Proobronnych. Są to jednak działania o trzeciorzędym znaczeniu dla dowództwa wojskowego. Współpraca organizacji pozarządowych skupionych na tematyce bezpieczeństwa z samorządami terytorialnymi również jest nieefektywna. Tam bowiem, choć kooperacja taka jest ceniona i względnie częsta, to jedynie z kilkoma wyselekcjonowanymi typami podmiotów trzeciego sektora. Są to przede wszystkim związki harcerskie oraz nade wszystko Ochotnicze Straże Pożarne, mające silne tradycje współpracy z lokalnymi władzami. Pozostałe rodzaje organizacji proobronnych rzadko współdziałają z instytucjami publicznymi. Jednak wina leży nie tylko po stronie przedstawicieli państwa, ale również samych zainteresowanych. Przedstawiciele organizacji proobronnych także nie potrafią zaproponować skutecznego modelu kooperacji. Chętnie natomiast przyjmowałyby środki finansowe na realizację samodzielnych inicjatyw, unikając kontroli ze strony instytucji państwowych. Tak dochodzimy do sytuacji obecnej – impasu, w którym każda ze stron dostrzega sens współpracy, ale żadna nie podejmuje działań prowadzących do jej pełnego zawiązania. Tymczasem z perspektywy obronności państwa korzyść wynikałaby przede wszystkim z systemowego wpisywania organizacji pozarządowych w instytucje bezpieczeństwa.

Bibliografia

- Adamkiewicz J., *Społeczne otoczenie systemu obronności*, [w:] *Samorząd terytorialny w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Trejnis, J. Adamkiewicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, *Securitas et Societas*.
- FIA, *Statut stowarzyszenia*, [on-line:] <https://fia.com.pl/statut-stowarzyszenia-fia>.
- Kośmider T., Gąsiorek K., *Organizacje proobronne w tworzeniu społecznej bazy bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej polskiej. Zarys problemu*, [w:] *Kultura bezpieczeństwa. Potrzeby i uwarunkowania*, red. S. Jaczyński, J. Kunikowski, t. 1, Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa – Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny, Siedlce 2016.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Współpraca Ministerstwa Obrony Narodowej z organizacjami proobronnymi*, nr ewid. 189/2018/P17037/KON.
- Organizacje społeczne obronne*, [w:] *Leksykon wiedzy wojskowej*, red. M. Laprus, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979.
- Paszyn M., Kordowski M., Zalewski W., *Koncepcja Obrony Terytorialnej RP*, Warszawa 2016.
- Skrabacz A., *Organizacje proobronne, w tym paramilitarne, w systemie bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo Europy, Bezpieczeństwo Polski*, t. 3: *Organizacje paramilitarne we współczesnym świecie*, red. A. Szwed-Walczak, Ł. Lewkowicz, Ł. Jędrzejewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2016.

- Socha P., *Rola organizacji paramilitarnych w systemie obronnym kraju*, [on-line:] <http://sjsiedlce.pl/artykuly/inne/rola-organizacji-paramilitarnych-w-systemie-obronnym-kraju>.
- Soloch P., Żurawski vel Grajewski P., Dryblak Ł., *Organizacje proobronne w systemie bezpieczeństwa państwa. Charakterystyki wybranych armii państw europejskich na tle armii polskiej*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2015.
- Statut ZHR uchwalony przez I Walny Zjazd w dniach 1-2 kwietnia 1989 r.*, [on-line:] https://www.zhr.pl/wp-content/uploads/2020/03/ZHR_statut_2018.pdf.
- Statut Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej*, [on-line:] <http://www.zosprp.pl/files/prawo/ZOSP.Statut2016.scan.pdf>.
- Wykaz certyfikowanych organizacji pozarządowych o charakterze proobrońnym*, 28.08.2018 r., [on-line:] <https://dane.gov.pl/dataset/1186/resource/216/table>.
- Zakończone postępowania – rok: 2018*, [on-line:] <http://archiwum2019-bip.mon.gov.pl/ogloszenia/otwarte-konkursy-ofert/zakonczone-postepowania-102548/2018>.

O autorach

DOMINIK SIEKLUCKI – doktor habilitowany nauk o polityce, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Jagiellońskiego, pracownik Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Zajmuje się problematyką systemów politycznych, systemów wyborczych, administracji publicznej i samorządu terytorialnego.

JACEK WODNICKI – doktorant na Wydziale Dowodzenia i Operacji Morskich w Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni; absolwent Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych oraz studiów podyplomowych w zakresie zarządzania w sztabach wojskowych w Akademii Obrony Narodowej. Jego główne zainteresowanie badawcze to bezpieczeństwo militarne, a w szczególności przynależność Rzeczypospolitej Polskiej do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

GRZEGORZ KASPROWICZ – specjalista z dziedziny szybkich, programowalnych systemów elektronicznych, optoelektronicznych, detekcyjnych i mechatronicznych dla aplikacji naukowych i przemysłowych. Absolwent (z wyróżnieniem) Wydziału Elektroniki i Technik Informacyjnych Politechniki Warszawskiej. Obecnie zatrudniony na stanowisku adiunkta w Instytucie Systemów Elektronicznych PW. Współautor kilkunastu wdrożeń i patentów oraz ponad 200 prac naukowych.

WOJCIECH M. ZABOŁOTNY – absolwent (1989) Wydziału Elektroniki (aktualnie Elektroniki i Technik Informacyjnych) Politechniki Warszawskiej. W 1999 roku obronił z wyróżnieniem doktorat na tym Wydziale. W 2019 roku Rada Wydziału WEiTI PW nadała mu stopień doktora habilitowanego w dyscyplinie automatyka, elektronika i elektrotechnika. Zajmuje się rozproszonymi systemami akwizycji danych, zastosowaniami systemów wbudowanych i programowanych układów logicznych.

KRZYSZTOF POŹNIAK – ukończył studia w 1991 roku, obronił doktorat w 1999 roku i uzyskał habilitację w 2012 roku. Od 1990 roku pracuje w Instytucie Systemów Elektronicznych na Wydziale Elektroniki i Technik Informacyjnych Politechniki Warszawskiej. Zajmuje się modelowaniem i projektowaniem szybkich, rozległych, wielokanałowych i synchronicznych systemów pomiarowo-kontrolnych. Specjalizuje się w opracowywaniu systemów elektronicznych bazujących na układach programowalnych FPGA.

AGATA TYBURSKA – funkcjonariusz Policji od 1991 roku, magister pedagogiki (1988). Absolwentka Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, gdzie uzyskała stopień doktora

nauk humanistycznych w zakresie pedagogiki społecznej (1999), oraz Akademii Obrony Narodowej w Warszawie, gdzie uzyskała stopień doktora habilitowanego nauk społecznych w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie (2014). Główne obszary aktywności naukowej to zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, zapobiegania przestępczości, ochrony infrastruktury krytycznej oraz zarządzania kryzysowego. Obecnie pełni funkcję prorektora ds. rozwoju w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie.

JAROSŁAW STRUNIAWSKI – funkcjonariusz Policji, absolwent Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie i Akademii Obrony Narodowej. W 2012 roku na Wydziale Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej uzyskał stopień naukowy doktora nauk o obronności. W kwietniu 2019 roku Rada Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Sztuki Wojennej w Warszawie nadała mu stopień doktora habilitowanego w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie. Obecnie kieruje Instytutem Kształcenia Kadr w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie.

BARTOSZ A. CZERNICKI – doktor nauk o polityce. Komisarz w stanie spoczynku, były funkcjonariusz m.in. Biura Międzynarodowej Współpracy Policji KGP oraz Biura Wywiadu i Informacji Kryminalnych KGP. Autor tekstów poświęconych współpracy międzynarodowej organów ścigania, w szczególności kooperacji polskiej Policji z policjami państw sąsiadujących.

ANDRZEJ DRZEWIECKI – pracownik badawczo-dydaktyczny Akademii Morskiej w Gdyni. Zajmuje się problematyką bezpieczeństwa narodowego i morskiego, a także edukacją obronną w systemie bezpieczeństwa państwa.

DOMINIK JURCZAK – asystent w Katedrze Bezpieczeństwa Narodowego Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, ekspert Wydziału Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie, mediator Polskiego Centrum Mediacji, współtwórca (wspólnie z byłym funkcjonariuszem Policji – negocjatorem policyjnym podinsp. Markiem Szczepańskim) koncepcji komunikacji taktycznej – modelowania zachowań zbiorowości, realizowanej lokalnie podczas działań policyjnych i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, m.in. podczas Światowych Dni Młodzieży w 2016 roku.

MAŁGORZATA KOCHAŃSKA – absolwentka Uniwersytetu Wrocławskiego, magister nauk politycznych, główna specjalistka ds. bhp. Ponadto w ramach programu UE Leonardo da Vinci uzyskała uprawnienia mediatora społecznego. Od lipca 2014 roku posiada tytuł Master Business Rainer Level Superior w ramach ścieżki szkoleniowo-superwizyjnej w Ośrodku Doradztwa i Treningu Kierowniczego w Gdańsku. Od 2016 roku doktorantka Akademii Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte. Wykładowczyni w Wyższej Szkole Bankowej w Gdańsku i w Gdyni, ekspertka WSB z problematyki bezpieczeństwa pracy.

MACIEJ SZCZUROWSKI – pracownik Instytutu Politologii Uniwersytetu Gdańskiego. Specjalizuje się w problematyce mitów, rytuałów i symboli w polityce. Organizator i pierwszy

dyrektor Europejskiego Centrum Badań Strategicznych i Studiów Wyszczególnionych w Warszawie.

MARCIN KOCZAN – Instytut Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Wrocławski. Prowadzi badania naukowe głównie w zakresie bezpieczeństwa i polityki energetycznej, rynków paliwowych, zagadnień związanych ze zmianami klimatu i ich wpływem na światową gospodarkę.

RAFAŁ MIERNIK – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, adiunkt w Katedrze Nauk o Bezpieczeństwie Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, Polskiego Towarzystwa Marketingu Politycznego oraz International Political Science Association.

MARTYNA OSTROWSKA – adiunkt w Katedrze Nauk o Bezpieczeństwie Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Zainteresowania naukowe autorki dotyczą bezpieczeństwa ruchu drogowego, bezpieczeństwa w mieście oraz lokalnego zarządzania kryzysowego.

PIOTR BOGDALSKI – doktor nauk prawnych, doktor habilitowany nauk o bezpieczeństwie, profesor uczelni oraz kierownik Katedry Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Inspektor Policji w stanie spoczynku oraz były rektor Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Autor licznych publikacji z obszaru problematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego, procesu policyjnego doskonalenia zawodowego, bezpieczeństwa kadrowego Policji oraz bezpieczeństwa osobistego.

SABINA OLSZYK – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce oraz magister informacji naukowej i bibliotekoznawstwa. Adiunkt w Instytucie Nauk o Bezpieczeństwie Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Zainteresowania naukowe koncentruje wokół szeroko rozumianej problematyki bezpieczeństwa w jego wymiarze wewnętrznym i międzynarodowym, dyplomacji w służbie bezpieczeństwa, a także walki informacyjnej oraz cyberpolityki.

PAWEŁ SZMITKOWSKI – adiunkt w Uniwersytecie Przyrodniczo-Humanistycznym w Siedlcach. Jest zatrudniony na Wydziale Nauk Społecznych w Instytucie Nauk o Bezpieczeństwie. Zajmuje się badaniami z zakresu zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej oraz logistyki w sytuacjach kryzysowych. Jest autorem trzech monografi naukowych oraz kilkudziesięciu artykułów w czasopiśmie naukowych i rozdziałów w monografiach poświęconych tej problematyce.

JAKUB ADAMKIEWICZ – adiunkt na Wydziale Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania Wojskowej Akademii Technicznej.

LUIZA TRZCIŃSKA – asystentka na Wydziale Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania Wojskowej Akademii Technicznej.

Indeks osobowy

- Adamkiewicz Jakub 9, 218, 229-231, 237
Adams John 156
Aleksandrowicz Tomasz 142
Alexander David 208
Alkire Sabina 143-144
Annan Kofi 145
Antczak Romana 206
Axworthy Lloyd 142-143
- Baca-Pogorzelska Karolina 118
Barański Marek 108
Bartosewicz Dorota 173, 175
Basrur Rajesh M. 137
Bauman Zygmunt 74
Bąk Jadwiga 154
Bąk-Gajda Dorota 154
Bąkowski Tomasz 168
Bejgier Waldemar 166-167
Bell Colin 108
Będźmirowski Michał 98
Bielawski Kornel 113
Biernat Tadeusz 112
Bilko Paweł 180
Błaszczak Mariusz 13-14
Bogdalski Piotr 9, 237
Božek Martin 22
Braess Dietrich 155
Brzeziński Michał 110, 137
Brzeziński Zbigniew 39
Burakowski Piotr 173
Burhardt Mieczysław 72
Buzan Barry 110, 142
- Caban Jacek 154
Casey Michael 55
- Chłopek Zdzisław 153
Chojnacka Monika 72
Chojnowska Aldona 114
Cialdini Robert 75
Ciapessoni Emanuele 165
Cichorz Tadeusz 84
Cieślakowski Janusz 158
Cisowski Sławomir 85
Ciupiński Andrzej 136
Cooley Charles Horton 108
Czachowski Hubert 108
Czajkowska-Małachowska Anna 30, 38
Czaputowicz Jacek 136-137
Czarnecki Michał 152
Czernicka Marzena 136
Czernicki Bartosz 8, 236
Czernik Tomasz 114
Czupryński Andrzej 157
- Dajczman Josif 57
Drab Lech 189
Drożdżel Paweł 154
Dryblak Łukasz 221
Drzewiecki Andrzej 8, 236
Duda Katarzyna 174-175
Dürkheim Emil 108
Dziewięcka-Bokun Ludmiła 141
- El-Sabh Mohammed I. 165
- Filipkowski Tadeusz 114
Filipowicz Stanisław 112-113, 137
Flis Józef 143
- Gawlikowska-Fyk Aleksandra 130

- Gągor Franciszek 29
Gąsiorek Krzysztof 225
Gierszewski Janusz 134, 138-140
Gieszczyński Witold 114
Ginsbert Julian 75
Gizak Dariusz 83
Gocuł Mieczysław 33
Gogol Bogusław 72
Gontarczyk Mariusz 152
Gorczałow Michał 82
Goszczyński Wojciech 108
Górska Karina 157
Grabowska Izabela 206
Grzeszczyk Czesław 166
Guła Przemysław 44
- Hall Katarzyna 100
Hampson Fen Olser 137-138
Herspring Dale 29
Hofreiter Ladislav 168
Hoogvelt Ankie 137
- Itrich-Drabarek Jolanta 140
- Jaczyński Stanisław 226
Jakubczak Ryszard 143
Jałoszyński Jakub 12, 44
Jamroz Kazimierz 154
Jaskiernia Jerzy 134
Jędrzejewski Łukasz 221
Jovanovic Petar 165
Jura Józef 61
Jurczak Dominik 8, 236
- Kaczmarek Tadeusz Teofil 191
Kaczyński Jarosław 12
Kaczyński Lech 14
Kaleta Barbara 58
Kaleta Włodzimierz 30
Karbowniczek Dagmara 153
Kardas Mariusz 72
Kasprowicz Grzegorz 7, 235
Kitler Waldemar 21
Kluckhohn Clyde 106
Kluzik-Rostkowska Joanna 176
Kłoskowska Antonina 106
- Kniec Wojciech 108
Kochańska Małgorzata 8, 94, 98-99, 102, 236
Koczan Marcin 8, 237
Kolaszyński Mateusz 22
Komorowski Bronisław 31
Kordowski Mariusz 219
Korzeniowski, kapitan 83
Kośmider Tomasz 33, 225
Kotler Philip 56
Koziej Stanisław 139
Kozielski Marcin 87
Kroeber Alfred L. 106
Krukowski Józef 112
Krzemiński Adam 115
Krztoń Waldemar 156
Krzysztofek Kazimierz 56
Kubas Sebastian 108-109
Kucharski Marek 12
Kuliczkowski Marian 38
Kułaga Aleksandra 141
Kunikowski Jerzy 226
Kupiecki Robert 32, 37
Kwasińska Joanna 153-154, 157
- Landowski Bogdan 153-154, 157
Laprus Marian 219
Lejda Kazimierz 153
Lentowicz Zbigniew 173-174
Leoński Zbigniew 18
Leszczyński Marek 110, 141
Lewkowicz Łukasz 221
Lipski S. 166
Liščák Štefan 154
Lissowska Elżbieta 167
Lizakowski Piotr 94, 102
Lubiewski Paweł 156
- Łagowski Bronisław 77
Łukasik Ryszard 72
- Macuk Rafał 121
Maćkowiak-Pandera Joanna 121, 130
Madeja Zygmunt 165
Madeyski Marian 167
Majewska Dominika 99
Majkowski Grzegorz 72

- Makarzec Piotr 139
Marczuk Karina P. 137
Marzec Jan 167
Masternak Marcin 19
Maziarz Bartosz 140-141
Mądział Maksymilian 152
McDonald Roxanna 165
Mickiewicz Piotr 38, 165
Miernik Rafał 9, 140, 142, 145-146, 237
Mika Vladimir 111
Milewicz Marian 166
Misiuk Andrzej 18, 84
Moltke Helmut 38
Moszyński Krzysztof 182
Murawska Anna 156
Murty Tad S. 165
Musioł Marek 136
Muszyńska-Wolny Dorota 57
- Newby Howard 108
Niesłuchowska Joanna 176
Nowak Eugeniusz 44
Nowak-Jeziorański Jan 29, 39
Nowosielska Paulina 173, 181
- Ogórek S. 14
Ogrodniczak Michał 152
Oksińska Barbara 128
Olszyk Sabina 9, 237
Opielak Marek 154
Orzechowski Jan 45
Osmańczyk Edmund 77
Ostrowska Martyna 9, 237
- Paris Roland 146
Paszyn Maciej 219
Pawelczyk Arkadiusz 85
Pawłowski Jacek 136
Paździor Mariusz 12, 139
Piątas Czesław 199
Pióro Tadeusz 76
Płaczek Janusz 135
Płonka Piotr 44
Podedworna Hanna 107, 109
Polakowska-Kujawa Jolanta 107
Polańska Zofia 206
- Poźniak Krzysztof 7, 235
Prońko Jarosław 156
Prusak Feliks 23
Przepiórka Krzysztof 173
- Reczkowski Robert 36
Rogalski Maciej 21
Roman Wanda Krystyna 106
Rothschild Emma 142
Rozwadowski Mariusz 112
Rożej Anna 157
Rubczyński Andrzej 121
Ryba Joanna 152
Rybacka-Kostrzewa Karolina 58
Rybicka Iwona 154
Rysz-Kowalczyk Barbara 139
- Safjański Tomasz 61-62
Sagramola Silvio 208
Saramak-Kołodziej Anna 212
Semków Piotr 72
Siedlecka Sylwia 152
Siekłucki Dominik 7, 235
Sienkiewicz Piotr 165
Singh Bhubhindar 188
Skalski Dariusz 94, 102
Skiba Tomasz 61
Skomra Witold 165
Skrabacz Aleksandra 110, 140, 221
Skwirowski Piotr 173-174
Socha Piotr 221-222
Soloch Paweł 221
Spijkers Otto 143
Stachowiak Zenon 135
Standing Guy 174
Stanejko Bolesław Grzegorz 166-167
Stańczyk Jerzy 136
Starosta Paweł 108
Staszic Stanisław 74
Stawski Wojciech 172
Struniawski Jarosław 7, 45-46, 236
Suchoń Mirosław 22
Sulowski Stanisław 110, 137, 140
Sułek Mirosław 30
Supińska Jolanta 110-111, 136
Szczepański Jan 106

- Szczepański Marek 86-87
Szczepański Marek S. 56
Szczuraszek Tomasz 154
Szczurowski Maciej 8, 113-114, 236
Szeremietiew Romuald 39
Szmitkowski Paweł 9, 237
Szmulik Bogumił 12
Szustakiewicz Przemysław 21
Szwed-Walczak Anna 221
Szydło Beata 14
Szyjko Cezary T. 136
Szymanek Andrzej 151, 153, 155-156, 158-159

Ślęzak Jarosław 113
Świdorski Andrzej 152
Świerczyński Marek 73, 77

Tan See Seng 188
Taracha Adam 19
Tokarski Jan 74
Tomaszewski Adam 47
Tönnies Ferdinand 108
Trafiałek Elżbieta 141
Trejnis Zenon 230
Trojański Mariusz 56
Trzcińska Luiza 9, 218, 223-227, 237
Turczyński Paweł 29
Tusk Donald 30
Tyburska Agata 7, 44, 235

Ura Edward 166
Ura Elżbieta 12, 14, 23

Wæver Ole 142
Wałęsa Lech 77
Wawrzyk Piotr 64
Wiciak Izabela 84
Wilde Jaap de 142
Wildstein Bronisław 176
Williams Paul D. 139-140
Wiłun Karol 166-167
Wiśniewski Bernard 156-157
Wittich Paweł 98, 100
Wodnicki Jacek 7, 235
Wojciszke Bogdan 75
Wojtal Janusz 166
Wojtaszczyk Konstanty Adam 136, 141
Wołkowicz F. 139
Wójtowicz Angelika 108-109
Wywiał Przemysław 74

Zabołotny Wojciech M. 7, 47, 51, 235
Zalewski Wojciech 219
Zawadzki Józef 98
Zboina Jacek 157
Zeidler Kamil 20
Zelkowski Jarosław 152
Zieliński Jarosław 14
Zięba Ryszard 138
Ziętara Wojciech 191-192
Złamańczuk Paweł 21

Żakowska Lidia 157
Żejmo Marek 113
Żurawski vel Grajewski Przemysław 30, 221

W serii *Societas* pod redakcją Bogdana Szlachty ukazały się:

1. Grzybek Dariusz, *Nauka czy ideologia. Biografia intelektualna Adama Krzyżanowskiego*, 2005.
2. Drzonek Maciej, *Między integracją a europeizacją. Kościół katolicki w Polsce wobec Unii Europejskiej w latach 1997-2003*, 2006.
3. Chmieliński Maciej, *Max Stirner. Jednostka, społeczeństwo, państwo*, 2006.
4. Nieć Mateusz, *Rozważania o pojęciu polityki w kręgu kultury attyckiej. Studium z historii polityki i myśli politycznej*, 2006.
5. Sokołów. *Życie i legenda*, oprac. Andrzej A. Zięba, 2006.
6. Porębski Leszek, *Między przemocą a godnością. Teoria polityczna Harolda D. Laswella*, 2007.
7. Mazur Grzegorz, *Życie polityczne polskiego Lwowa 1918-1939*, 2007.
8. Węc Janusz Józef, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, 2006.
9. Karas Marcin, *Integryzm Bractwa Kapłańskiego św. Piusa X. Historia i doktryna rzymskokatolickiego ruchu tradycjonalistycznego*, 2008.
10. *European Ideas on Tolerance*, red. Guido Naschert, Marcin Rebes, 2009.
11. Gacek Łukasz, *Chińskie elity polityczne w XX wieku*, 2009.
12. Zemanek Bogdan S., *Tajwańska tożsamość narodowa w publicystyce politycznej*, 2009.
13. Lenczarowicz Jan, *Jajta. W kręgu mitów założycielskich polskiej emigracji politycznej 1944-1956*, 2009.
14. Grabowski Andrzej, *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, 2009.
15. Kich-Maslej Olga, *Ukraina w opinii elit Krakowa końca XIX – pierwszej połowy XX wieku*, 2009.
16. Citkowska-Kimla Anna, *Romantyzm polityczny w Niemczech. Reprezentanci, idee, model*, 2010.
17. Mikuli Piotr, *Sądy a parlament w ustrojach Australii, Kanady i Nowej Zelandii (na tle rozwiązań brytyjskich)*, 2010.
18. Kubicki Paweł, *Miasto w sieci znaczeń. Kraków i jego tożsamości*, 2010.
19. Żurawski Jakub, *Internet jako współczesny środek elektronicznej komunikacji wyborczej i jego zastosowanie w polskich kampaniach parlamentarnych*, 2010.
20. *Polscy eurodeputowani 2004-2009. Uwarunkowania działania i ocena skuteczności*, red. Krzysztof Szczerski, 2010.
21. Bojko Krzysztof, *Stosunki dyplomatyczne Moskwy z Europą Zachodnią w czasach Iwana III*, 2010.
22. *Studia nad wielokulturowością*, red. Dorota Pietrzyk-Reeves, Małgorzata Kułakowska, Elżbieta Żak, 2010.
23. Bartnik Anna, *Emigracja latynoska w USA po II wojnie światowej na przykładzie Portorykańczyków, Meksykanów i Kubańczyków*, 2010.
24. *Transformacje w Ameryce Łacińskiej*, red. Adam Walaszek, Aleksandra Giera, 2011.
25. Praszalowicz Dorota, *Polacy w Berlinie. Strumienie migracyjne i społeczności imigrantów. Przegląd badań*, 2010.
26. Głogowski Aleksander, *Pakistan. Historia i współczesność*, 2011.
27. Brądkiewicz Bartłomiej, *Choroba psychiczna w literaturze i kulturze rosyjskiej*, 2011.

28. Bojenko-Izdebska Ewa, *Przemiany w Niemczech Wschodnich 1989-2010. Polityczne aspekty transformacji*, 2011.
29. Kołodziej Jacek, *Wartości polityczne. Rozpoznanie, rozumienie, komunikowanie*, 2011.
30. *Nacjonalizmy różnych narodów. Perspektywa politologiczno-religioznawcza*, red. Bogumił Grott, Olgierd Grott, 2012.
31. Matyasik Michał, *Realizacja wolności wypowiedzi na podstawie przepisów i praktyki w USA*, 2011.
32. Grzybek Dariusz, *Polityczne konsekwencje idei ekonomicznych w myśli polskiej 1869-1939*, 2012.
33. Woźnica Rafał, *Bułgarska polityka wewnętrzna a proces integracji z Unią Europejską*, 2012.
34. Ślufińska Monika, *Radykałowie francuscy. Koncepcje i działalność polityczna w XX wieku*, 2012.
35. Fyderek Łukasz, *Pretorianie i technokraci w reżimie politycznym Syrii*, 2012.
36. Węc Janusz Józef, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, 2011.
37. Rudnicka-Kassem Dorota, *John Paul II, Islam and the Middle East. The Pope's Spiritual Leadership in Developing a Dialogical Path for the New History of Christian-Muslim Relations*, 2012.
38. Bujwid-Kurek Ewa, *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej. Dzieje, ustrój, konstytucja*, 2012.
39. Cisek Janusz, *Granice Rzeczypospolitej i konflikt polsko-bolszewicki w świetle amerykańskich raportów dyplomatycznych i wojskowych*, 2012.
40. Gacek Łukasz, *Bezpieczeństwo energetyczne Chin. Aktywność państwowych przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych*, 2012.
41. Węc Janusz Józef, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, 2012.
42. *Międzycywilizacyjny dialog w świecie słowiańskim w XX i XXI wieku. Historia – religia – kultura – polityka*, red. Irena Stawowy-Kawka, 2012.
43. *Ciekawość świata, ludzi, kultury... Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Ryszardowi Kantorowi z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, red. Renata Hołda, Tadeusz Paleczny, 2012.
44. Węc Janusz Józef, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia*, 2012.
45. Zemanek Adina, *Córki Chin i obywatelki świata. Obraz kobiety w chińskich czasopismach o modzie*, 2012.
46. Kamińska Ewa, *Rezeption japanischer Kultur in Deutschland. Zeitgenössische Keramik als Fallstudie*, 2012.
47. Obeidat Hayssam, *Stabilność układu naftowego w warunkach zagrożeń konfliktami w świetle kryzysu w latach siedemdziesiątych XX i na progu XXI wieku*, 2012.
48. Ścigaj Paweł, *Tożsamość narodowa. Zarys problematyki*, 2012.
49. Głogowski Aleksander, *Af-Pak. Znaczenie zachodniego pogranicza pakistańsko-afgańskiego dla bezpieczeństwa regionalnego w latach 1947-2011*, 2012.
50. Miżejewski Maciej, *Ochrona pluralizmu w polityce medialnej Włoch*, 2012.
51. Jakubiak Łukasz, *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, 2013.

52. *Skuteczność polskiej prezydencji w Unii Europejskiej. Założone cele i ich realizacja*, red. Krzysztof Szczerski, 2013.
53. *Stosunki państwo-Kościół w Polsce 1944-2010*, red. Rafał Łatka, 2013.
54. Gacek Łukasz, Trojnar Ewa, *Pokojowe negocjacje czy twarda gra? Rozwój stosunków po-nad Cieśniną Tajwańską*, 2012.
55. Sondel-Cedarmas Joanna, *Nacjonalizm włoski. Geneza i ewolucja doktryny politycznej (1896-1923)*, 2013.
56. Rudnicka-Kassem Dorota, *From the Richness of Islamic History*, 2013.
57. Fudała Piotr, Fyderek Łukasz, Kurpiewska-Korbut Renata, *Budowanie parlamentaryzmu. Doświadczenia z Afganistanu, Iraku i Kurdystanu irackiego*, 2012.
58. Dardziński Piotr, *Kapitalizm nieobjawiony. Doktryna ładu społecznego, politycznego i ekonomicznego w myśli Wilhelma Röpkego*, 2013.
59. *The Taiwan Issues*, ed. Ewa Trojnar, 2012.
60. Rebes Marcin, *Miedzy respondere i imputatio. Martina Heideggera i Józefa Tischnera hermeneutyka odpowiedzialności w horyzoncie ontologii, agatologii i aksjologii*, cz. I: 2014; cz. II, III: 2018.
61. Kurpiewska-Korbut Renata, *Społeczność międzynarodowa wobec Kurdów irackich*, 2013.
62. Pietrzyk-Reeves Dorota, *Ład rzeczypo-spolitej. Polska myśl polityczna XVI wieku a klasyczna tradycja republikańska*, 2012.
63. Matykiewicz-Włodarska Aleksandra, Marion Gräfin Dönhoff. *Idee i refleksje polityczne*, 2012.
64. Reczyńska Anna, *Braterstwo a bagaż narodowy. Relacje w Kościele katolickim na ziemiach kanadyjskich do I wojny światowej*, 2013.
65. *Współczesne transformacje. Kultura, polityka, gospodarka*, red. Monika Banaś, Joanna Dziadowiec, 2013.
66. Grott Olgierd, *Instytut Badań Spraw Narodowościowych i Komisja Naukowych Badań Ziemi Wschodnich w planowaniu polityki II Rzeczypospolitej Polskiej na Kresach Wschodnich*, 2013.
67. *Teoretyczne i praktyczne problemy kultury politycznej. Studia i szkice*, red. Monika Banaś, 2013.
68. *Podejścia badawcze i metodologie w nauce o polityce*, red. Barbara Krauz-Mozer, Paweł Ścigaj, 2013.
69. *Narratives of Ethnic Identity, Migration and Politics. A Multidisciplinary Perspective*, eds. Monika Banaś, Mariusz Dzieglewski, 2013.
70. *Promoting Changes in Times of Transition and Crisis: Reflections on Human Rights Education*, eds. Krzysztof Mazur, Piotr Musiewicz, Bogdan Szlachta, 2013.
71. Bar Joanna, *Po ludobójstwie. Państwo i społeczeństwo w Rwandzie 1994-2012*, 2013.
72. *Włochy wielokulturowe. Regionalizmy, mniejszości, migracje*, red. Karolina Golemo, 2013.
73. *Stany Zjednoczone wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia społeczno-polityczne*, red. Agnieszka Małek, Paulina Napierała, 2013.
74. Plichta Paweł, *Estera w kulturach. Rzecz o biblijnych toposach*, 2014.
75. Czekańska Renata, *Wartości autoteliczne w kulturze symbolicznej na przykładzie indyjsko-polskich spotkań literackich*, 2014.
76. Włodarski Bartosz, *Szkoła Nauk Politycznych UJ 1920-1949*, 2014.
77. *Arabska wiosna w Afryce Północnej. Przyczyny, przebieg, skutki*, red. Ewa Szczepankiewicz-Rudzka, 2014.

78. Bajor Piotr, *Partnerstwo czy członkostwo. Polityka euroatlantycka Ukrainy po 1991 r.*, 2014.
79. Gabryś Marcin, Kijewska-Trembecka Marta, Rybkowski Radosław, Soroka Tomasz, *Kanada na przełomie XX i XXI wieku. Polityka, społeczeństwo, edukacja*, red. Marta Kijewska-Trembecka, 2014.
80. Trojnar Ewa, *Tajwan. Dylematy rozwoju*, 2015.
81. Głogowski Aleksander, *Policja Państwowa i inne instytucje bezpieczeństwa na Wileńszczyźnie w latach 1918-1939*, 2015.
82. Krzyżanowska-Skowronek Iwona, *Teorie zmiany na przykładzie włoskiej polityki wschodniej*, 2015.
83. Rysiewicz Mikołaj, *Monarchia – lud – religia. Monarchizm konserwatywnych środowisk politycznych Wielkiej Emigracji w latach 1831-1848*, 2015.
84. Szymkowska-Bartyzel Jolanta, *Nasza Ameryka wyobrażona. Polskie spotkania z amerykańską kulturą popularną po roku 1918*, 2015.
85. Napierała Paulina, *In God We Trust. Religia w sferze publicznej USA*, 2015.
86. Paluszkiwicz-Misiaczek Magdalena, *Szacunek i wsparcie. Kanadyjski system opieki nad weteranami*, 2015.
87. *Детерминанты и перспективы политики европейской интеграции Республики Молдова*, под научной редакцией Петра Байора, 2015.
88. *Eastern Chessboard. Geopolitical Determinants and Challenges in Eastern Europe and the South Caucasus*, ed. Piotr Bajor, Kamila Schöll-Mazurek, 2015.
89. Mazur Wojciech, *Pod wiatr. Francja i lotnictwo wojskowe II Rzeczypospolitej (1921-1938)*, 2015.
90. Węc Janusz Józef, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015*, 2016.
91. Fyderek Łukasz, *Autorytarne systemy polityczne świata arabskiego. Adaptacja i inercja w przededniu Arabskiej Wiosny*, 2015.
92. Kwieciński Rafał, *Zjednoczenie Chin? Proces reintegracji Wielkich Chin na przełomie XX i XXI w.*, 2016.
93. Grabowski Marcin, *Rywalizacja czy integracja? Procesy i organizacje integracyjne w regionie Azji i Pacyfiku na przełomie XX i XXI wieku*, 2015.
94. Laidler Paweł, Turek Maciej, *Cena demokracji. Finansowanie federalnych kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, 2016.
95. Bajor Piotr, *Contemporary Azerbaijan in Social and Political Dimension*, 2016.
96. Balwierz Ida, *Czasopismo „Apollo”. Jego miejsce i rola w odrodzeniu poezji i kultury arabskiej*, 2016.
97. Bajor Piotr, *Kierunek Zachód. Polityka integracji europejskiej Ukrainy po 1991 r.*, 2016.
98. *Polska i Rumunia w Europie Środkowej w XX i XXI wieku. Studia, materiały i eseje poświęcone pamięci prof. dra hab. Wojciecha Rojka. Polonia și România în Europa Centrală în secolele XX și XXI. Studii, materiale și eseuri dedicate în memoriam prof. univ. dr. Wojciech Rojek*, red. Agnieszka Kastory, Henryk Walczak, 2017.
99. Mazur Wojciech, *Lot ku burzy. Polska w przygotowaniach Zachodu do wojny powietrznej marzec-sierpień 1939 roku*, 2017.
100. Gabryś Marcin, Soroka Tomasz, *Canada as a Selective Power. Canada's Role and International Position after 1989*, 2017.
101. Głuszek Alicja, *Współpraca amerykańsko-meksykańska w zwalczaniu handlu ludźmi na przełomie XX i XXI wieku*, 2017.

102. Paleczny Tadeusz, *Relacje międzykulturowe w dobie kryzysu ideologii i polityki wielokulturowości*, 2017.
103. Czubik Agnieszka, Dziwisz Dominika, Szczepankiewicz-Rudzka Ewa, Tarnawski Marcin, *Nowe wyzwania dla ochrony praw człowieka*, 2017.
104. Gabrys Marcin, *Przewodnik po konstytucji Kanady. Część pierwsza. Akt Konstytucyjny z 1867 roku*, 2016.
105. Porębski Leszek, *Technika w perspektywie społecznej*, 2017.
106. Gabrys Marcin, *Przewodnik po konstytucji Kanady. Część druga. Akt Konstytucyjny z 1982 roku*, 2017.
107. Dulak Michał, *Demokratyczna legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa*, 2017.
108. Turek Maciej, *Prawybory prezydenckie w USA. Bilans czterech dekad*, 2017.
109. Oblicza Ameryki. Szkice o społeczeństwie, kulturze i polityce Stanów Zjednoczonych, red. Paulina Napierała, Rafał Kuś, 2016.
110. Kuś Rafał, *Retoryka polityczna Richarda Nixona*, 2018.
111. Modrzejewska Magdalena, *Josiah Warren – the First American Anarchist. „The Remarkable American”*, 2017.
112. Mazur Wojciech, *Niebo rozwianych nadziei. Zachodni sojusznicy wobec wojny powietrznej w Polsce we wrześniu 1939 roku*, 2018.
113. Małek Agnieszka, *Polityka migracyjna Włoch w latach 1861-2011*, 2018.
114. Kastory Agnieszka, *Rola Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego w kształtowaniu polskiej polityki wschodniej w latach 1989-1991*, 2018.
115. Kułakowska Małgorzata, *W poszukiwaniu spójności wspólnotowej. Polityka rządu brytyjskiego w latach 2001-2010*, 2018.
116. Biliński Piotr, *Wacław Tokarz 1873-1937. Historyk walk o niepodległość Polski*, 2018.
117. Golemo Karolina, Małek Agnieszka, *Włochy – mozaika kultur*, 2018.
118. Modrzejewska Magdalena, *Stephen Pearl Andrews – anarchia i społeczeństwo. Studia z amerykańskiego anarchizmu indywidualistycznego*, 2016.
119. *Podsumowanie VIII kadencji PE. Wyzwania integracji europejskiej w latach 2014-2019*, red. Agnieszka Nitszke, Janusz Józef Węc, 2019.
120. *Między wiedzą a władzą. Bezpieczeństwo w erze informacji*, red. Piotr Bajor, Artur Gruszcak, 2019.
121. *Security Outlook 2018*, ed. Artur Gruszcak, 2019.
122. Kulpińska Joanna, *Transatlantyckie trendy migracyjne na przestrzeni stulecia. Studium przypadku wychodźstwa z powiatu strzyżowskiego*, 2019.
123. Rebes Marcin, *Od epistemologii do ontologii. Hermeneutyka wolności Martina Heideggera w dyskusji z Immanuelem Kantem*, 2019.
124. *Prawa człowieka wobec wyzwań współczesnego świata*, red. Agnieszka Czubik, Dominika Dziwisz, Ewa Szczepankiewicz-Rudzka, 2019.
125. Górská Katarzyna, *Miasto, barrios i kultura popularna w Peru – tożsamość kulturowa nowych mieszkańców Limy*, 2020.
126. Marta Kania, *Projekt Qhapaq Ñan. Wyzwania nowego modelu polityki wobec dziedzictwa kulturowego ludów tubylczych*, 2019.
127. Marek Czajkowski, *Przestrzeń kosmiczna w strategii bezpieczeństwa narodowego USA*, 2020.
128. Antonina Łuszczkiewicz, *Kulturowe dziedzictwo Indii w Pięciu Zasadach Pokojowego Współistnienia i jego rola w relacjach chińsko-indyjskich (1954-2014)*, 2020.

129. Wiktor Hebda, *Polityka oraz sektor energetyczny w wybranych państwach Europy Południowo-Wschodniej (Serbia, Chorwacja, Bułgaria, Grecja, Rumunia)*, 2019.
130. Arkadiusz Nyzio, *Rakowiecka w remoncie*, 2020.

Książka dotyczy problematyki bezpieczeństwa narodowego, analizowanego przez pryzmat systemów, z uwzględnieniem wymiaru lokalnego i państwowego. To zbiór kilkunastu artykułów naukowych, przygotowanych przez specjalistów prowadzących badania w zakresie współczesnego bezpieczeństwa państwa. W publikacji zostały przedstawione najnowsze wyniki badań, dotyczące zróżnicowanych czynników wpływających na zagadnienia bezpieczeństwa, zarówno na poziomie lokalnym, jak i ogólnym systemu bezpieczeństwa narodowego.



<https://akademicka.pl>

