



PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ
I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2016 | ISSN 1733-2486

XVII

TOM

5

ZESZYT

I

CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:

Agnieszka Stępień

Krzysztof Meszyński

Współczesne aspekty bezpieczeństwa



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK



PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ
I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2016 | ISSN 1733-2486

XVII

TOM

5

ZESZYT

I

CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:

Agnieszka Stępień

Krzysztof Meszyński

Współczesne aspekty bezpieczeństwa



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Zeszyt recenzowany

Redakcja naukowa: Agnieszka Stępień, Krzysztof Meszyński

Korekta językowa: Karolina Martin

Skład i łamanie: Karolina Martin

Projekt okładki: Marcin Szadkowski

©Copyright: Społeczna Akademia Nauk

ISSN 1733-2486

Wersja elektroniczna publikacji dostępna na stronie: piz.san.edu.pl



Spis treści

- 5 **Agnieszka Stępień, Krzysztof Meszyński** | *Wprowadzenie*
- 7 **Jerzy Zawisza** | *Bezpieczeństwo kulturowe składową bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*
- 19 **Edmund Szweda** | *Razem bezpieczniej w społecznościach lokalnych*
- 31 **Jerzy Bieńkowski, Janusz Sztanc** | *Motywy wyboru przez studentów kierunku bezpieczeństwa narodowe*
- 47 **Bogdan Panek** | *Powrót do „zimnej wojny” czy też konieczność stworzenia nowego ładu światowego*
- 57 **Bogdan Panek** | *Czy konfrontacja Wschód – Zachód z okresu zimnej wojny powraca?*
- 71 **Marian Lutostański** | *Organizacja specjalnej ochrony bezpieczeństwa państwa – wybrane problemy*
- 89 **Małgorzata Lipińska-Rzeszutek** | *Najważniejsze wyzwania dla Polski w zakresie bezpieczeństwa społecznego*
- 101 **Agnieszka Stępień** | *Obowiązek informacyjny administratora danych osobowych*
- 115 **Agnieszka Stępień** | *The Right to be Forgotten*
- 123 **Jowita Sobczak** | *Transfer of Personal Data to Third Countries*
- 137 **Michał Będziński** | *Unia Europejska w kontekście walki z przestępczością zorganizowaną*
- 147 **Krzysztof Meszyński** | *Biuro Ochrony Rządu elementem systemu bezpieczeństwa państwa*
- 157 **Krzysztof Meszyński** | *Wojskowa Akademia Techniczna jedną z instytucji edukacji dla bezpieczeństwa*
- 171 **Weronika Jakubczak** | *O stanie cyberbezpieczeństwa w Polsce – wybrane aspekty*
- 183 **Zbigniew Groszek** | *Gotowość państwa do obrony i ochrony we współczesnych uwarunkowaniach*
- 197 **Katarzyna Świercz** | *Obrona bezpieczeństwa energetycznego Polski w aspekcie geotermalnych dóbr narodowych*
- 209 **Marian Lutostański** | *Obrona cywilna i jej miejsce i zadania w systemie bezpieczeństwa narodowego*
- 223 **Mirosław Banasik** | *Wojny niekonwencjonalne prowadzone w szarej strefie nowym wyzwaniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego*

Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest procesem skomplikowanym, zależnym od wielu czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Utrzymanie na odpowiednim poziomie bezpieczeństwa państwa wymusza współpracę międzyresortową, obejmującą administrację rządową, samorządową, przedsiębiorców, jak i również instytucje państwowe. Ciągłość zarządzania państwem w warunkach zaistnienia zagrożeń bezpieczeństwa typu zewnętrznego i w czasie wojny jest jednym z kluczowych uwarunkowań stanowiących nie tylko o przetrwaniu państwa, ale przede wszystkim o poczuciu bezpieczeństwa ludności zamieszkującej teren kraju.

Złożoność mechanizmów i wielość zadań w procesie współdziałania podmiotów w obszarze bezpieczeństwa sprawiają, że jest to proces skomplikowany wymagający precyzyjnego przypisania kompetencji poszczególnym organom i instytucjom w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Uwzględniając dynamikę zmian zachodzących na świecie, wymuszone zostaje zupełnie nowe spojrzenie na problematykę związaną z bezpieczeństwem.

Funkcjonowanie poszczególnych jednostek i całych społeczności w obrębie państwa wymaga zidentyfikowania potencjalnych zagrożeń i podjęcia działań zapobiegawczych. Podmioty realizujące zadania z obszaru bezpieczeństwa narodowego na obszarze państwa usytuowane są na kilku szczeblach zarządzania. Działania realizowane przez administrację zspoloną i niezspoloną przenikają się na każdym poziomie i dotyczą szczebla gminy (miasta), powiatu, województwa, resortu czy też centralnych organów administracji rządowej.

Zasadnicze zmiany warunków politycznych, ekonomicznych i społecznych, jakie następowywały w Polsce na przestrzeni lat, wymusiły konieczność wprowadzenia zmian strukturalnych oraz organizacyjno-kompetencyjnych w systemie administracji publicznej.

Aktualnie problematyka bezpieczeństwa państwa jest nierozzerwalnie związana ze współdziałaniem z Unią Europejską w kontekście walki z przestępczością zorganizowaną, gotowości państwa do obrony i ochrony przy uwzględnieniu współczesnych uwarunkowań, obrony bezpieczeństwa energetycznego naszego kraju w aspekcie dóbr narodowych czy też cyberbezpieczeństwa w skali lokalnej, regionalnej i globalnej. Współcześnie, oprócz problematyki ochrony informacji niejawnych, coraz bardziej doniosłym obszarem staje się ochrona danych osobowych i biznesowych. Często podejmowanym współcześnie problemem jest bezpieczeństwo społeczności lokalnych i związane z tym problemy demograficzne. Problematyka ta w Polsce jest coraz częściej przedmiotem analiz w badaniach naukowych, co znajduje swoje odzwierciedlenie

w publikacjach o różnym zakresie i charakterze. Postrzegana jest jako ważny składnik bezpieczeństwa państwa i jednocześnie wskazuje na rangę tego podmiotu bezpieczeństwa w praktyce społecznej.

Niniejsze książka jest opracowaniem zbiorowym, dotyczącym wybranych zagadnień współczesnego bezpieczeństwa, w szczególności bezpieczeństwa wewnętrznego. Tematyka ta nie traci na aktualności. Wręcz przeciwnie. Znajduje coraz szersze zrozumienie i uznanie, tak w aspekcie teoretycznym, związanym z wiedzą o bezpieczeństwie, w tym jego tożsamością, jak również w aspekcie praktycznym, odnoszonym np. do sprawnego funkcjonowania państwa, stabilnych stosunków społecznych lub warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

Autorami artykułów są przede wszystkim pracownicy Instytutu Bezpieczeństwa Społecznej Akademii Nauk, w którym od 2011 r. z powodzeniem realizowane są studia pierwszego i drugiego stopnia oraz studia podyplomowe na kierunku bezpieczeństwo narodowe. Przyjęta struktura pracy nawiązuje do wydanej przez nas w 2015 r. książki zatytułowanej *Zarządzanie wybranymi podmiotami bezpieczeństwa w Rzeczypospolitej Polskiej*, która spotkała się ze znacznym zainteresowaniem i życzliwym przyjęciem. Odwołując się do niej, mamy nadzieję, że oddawana do rąk czytelnika nowa publikacja będzie wykorzystywana w nauce wielu przedmiotów jako pomoc dydaktyczna w ramach studiów bezpieczeństwa wewnętrznego i kierunków pokrewnych. Przedstawione okoliczności legły u podstaw przygotowania i przekazania do rąk Czytelników niniejszej publikacji.

Jerzy Zawisza | jerzyzawisza19@wp.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Bezpieczeństwo kulturowe składową bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

Security Cultural Component of Internal Security

Abstract: Cultural safety is an important category of internal security, attests to the fact that it is an existential need of the nation, it must ensure the protection and enhancement of national identity. Risks culture can be traced back to the ancient times and resulted in multiple wars, armed conflicts, which led to the destruction of culture by what followed its degradation. Safety culture in Poland is scantily described in the aspect of safety we do not see a reasoned and systematic approach on the part of major state institutions responsible for creating security policy. At this point, without hesitation it can be said that culture is as threatened as security in its other categories.

Keywords: national security, culture, distinct cultural, national identity, ethnic groups, culture, values, sovereignty, patronage culture

Wprowadzenie

Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju [Konstytucja RP, art. 5]. Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych wartości. Jako *conditio sine qua non* realizacji wolności i marzeń o rozwoju stanowi fundament ludzkiej egzystencji – tak w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym. Bezpieczeństwo i rozwój to dwa podstawowe wymiary istnienia jednostek i całych społeczności, w tym społeczności zorganizowanych w państwa lub organizacje międzynarodowe.

we. Te dwa wymiary wzajemnie się warunkują: bez bezpieczeństwa nie można marzyć o rozwoju, rozwój zaś ułatwia zapewnianie bezpieczeństwa [Koziej 2011, s. 19]. W tym kontekście bezpieczeństwo kulturowe oznaczać będzie zdolność państwa do ochrony tożsamości kulturowej, dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, w warunkach otwarcia na świat, umożliwiających rozwój kultury poprzez internalizację wartości niesprzecznych z własną tożsamością, według uogólnionych zasad współżycia społecznego, sposobów postępowania, wzorów, kryteriów ocen estetycznych i moralnych, przyjętych w danej zbiorowości, które wyznaczają obowiązujące zachowania w złożonych cywilizacjach poprzez pielęgnowanie wyższych idei, kultywowanie wartości duchowych, dokonywanych z woli intelektu i zaradności. Ważnym elementem bezpieczeństwa kulturowego są także zagrożenia dla dóbr kultury materialnej: zabytków, pomników kultury, dzieł sztuki, świadectw rozwoju narodowego. Kraj nasz, który był obszarem tragicznych konfliktów zbrojnych i wojen, przez 123 lata pozbawiony własnej państwowości, czego skutkiem były niewyobrażalne zniszczenia i grabież dóbr kultury, musi być szczególnie wyczulony na ich ochronę poprzez zespół uregulowań prawnych, struktur organizacyjnych oraz działań (polityki kulturowej) państwa, służących ochronie tożsamości kulturowej oraz dziedzictwa kulturowego naszego kraju [Czaja 2008, s. 55-56].

Kultura – pojęcie i tożsamość

Etymologia słowa **kultura** odsyła do łacińskiego terminu *cultus* oznaczającego cześć, nabożeństwo, kultywowanie, pielęgnowanie, odnoszące się do hołdu składanego bóstwom, mającym w opiece uprawę pól i zbiory plonów. W takim też znaczeniu zostało użyte po raz pierwszy w starożytności przez Cyncerona (w znaczeniu metaforycznym), bliższym czasem współczesnym, odnoszonym od tamtej pory do filozofii i sztuki: *cultura amini*, szerzej kultywowania wartości duchowych, dokonywanego nie za pomocą czynności i narzędzi materialnych, ale za pomocą intelektu, woli i zdolności [Mazurkiewicz 2001, s. 26]. Pojęcie kultura zostało zdefiniowane (w sposób bliski współczesnemu rozumieniu) w dziele nowożytnego niemieckiego teoretyka prawa i historyka Samuela Pufendorfa, według którego słowo *cultura* obejmuje wszystkie wynalazki i urządzenia zastosowane w ludzkim życiu, a więc ubranie, język, obyczaje, różnorodne sztuki, a zwłaszcza całą organizację społeczeństw obywatelskich. W języku angielskim termin kultura po raz pierwszy pojawił się w 1510 roku, jak podaje *Oxford English Dictionary*: „wszelki rozmyślny wysiłek zmierzający do rozwinięcia jakości jakiegoś przedmiotu”. Świat nauki dążył i dąży do usystematyzowania wiedzy, która mogłaby odzwierciedlać jej różne aspekty. Jak podaje literatura przedmiotu, teoretycy wysunęli następujące aspekty: opi-

sowo-wyliczający, historyczny, normatywny, psychologiczny, strukturalny, genetyczny, oraz dominująco-opisowy. Definicję kultury w aspekcie opisowo-wyliczającym przedstawił E. Taylor: kultura, czyli cywilizacja, jest to złożona całość obejmująca wiedzę, wierzenia, sztukę, prawo, moralność, obyczaje i wszystkie inne zdolności i nawyki, nabyte przez człowieka jako członka społeczeństwa [Kłosowska 1983, s. 21].

Według aspektu historycznego kultura to – dziedzictwo kulturowe, dorobek i zasoby kulturalne, zabytki kulturalne [Pruszyński 2001, s. 45]. Aspekty normatywne definiują kulturę w kategoriach moralno-kulturowych np. jedność ich zachowań czy styl bycia. Psychologiczne definicje odwołują się do ludzkiej kreatywności, kształtowania nawyków, zdolności komunikowania się z innymi ludźmi, nabywania wiedzy i umiejętności, posługiwania się symbolami w procesie tworzenia dorobku kulturowego.

Definicje strukturalne koncentrują się na całościowym charakterze różnych kultur wraz z ich wewnętrznymi powiązaniem, możemy mówić tutaj o definicjach kultur narodowych, jak i kulturach w znaczeniu przedmiotowym (klasy, grupy społeczne czy zawodowe). Aspekty genetyczne w definiowaniu kultury kładą nacisk na wyjaśnienie pochodzenia kultury i jej charakteru jako wytworu społecznego, określającego formy współżycia między ludźmi [Kłosowska 1983, s. 22].

Definicje opisowe formułowane są często na potrzeby instytucji zajmujących się kulturą, także dla celów nauczania. Definicje zawierają katalog cech kultury, mówiący o sposobach jej powstawania, gromadzenia i rozwoju, zmieniające się w procesie historycznym [Encyklopedia PWN 1974, s. 388]. Popularna definicja kultury określana jest jako: całość dorobku duchowego, intelektualnego i materialnego, stworzonego wysiłkiem jednostek i zbiorowości ludzkich, zachowanego i utrwalonego, jak i stosunek do jego komponentów [Pruszyński 2001, s. 61].

Kategorie i podział kultury

Z uwagi na wielość definicji kultury, wieloaspektowość pojęcia oraz różnorodność ujęć, zasadą stało się wyodrębnianie części (kategorii) kultury. W działaniach tych można rozpoznać pragnienie „uporządkowania całego spektrum możliwych zjawisk klasyfikowanych jako przejawy kultury. Mamy symbole religijne, rytuały i obrzędy inicjacyjne, sferę obyczajową i moralność, kodeksy etyczne, reguły pokrewieństwa i zawierania małżeństw, prawo i sądownictwo, działalność polityczną, ale także formy budownictwa, wzory osadnictwa czy wytwory przemysłowe, to wszystko bez wyjątku jest przecież kulturą” [Burszta 2005, s. 55]. Alfred Louis Kroeber wyodrębnił trzy segmenty kultury:

- kulturę rzeczywistości (technologie, nauka) – ten segment jest kumulatywny, stosunkowo mało twórczy,
- kulturę wartości (religia, filozofia, sztuka, moralność, część nauki – humanistyczna) segment kumulatywny i wiecznie twórczy,
- kulturę społeczną – mało kumulatywny, mało twórczy.

Kroeber wskazuje ponadto, że można jeszcze wyodrębnić czwarty segment – język, ale jedynie pod warunkiem jego autonomii i równego udziału w trzech pozostałych segmentach [Kaliszewski 2012, s. 15]. Popularnością cieszą się dychotomiczne podziały kultury, opierające się na przeciwstawieniu sobie następujących kategorii: kultura – natura:

- natura jest stanem charakteryzującym się chaotycznym niezróżnicowaniem;
- kultura jest czymś uporządkowanym i można ją zrozumieć [Burszta 2005, s. 36].

Kultura duchowa, materialna, społeczna

Najpowszechniejszy charakter ma wyodrębnienie kultury duchowej, materialnej i społecznej. Pierwszą i drugą kategorię definiujemy wg. *Słownik języka polskiego* następująco:

- kultura duchowa – ogół dzieł naukowych, literackich i dzieł sztuki, tworzących dorobek ludzkości w danym okresie historycznym. Kulturę duchową wiąże się najczęściej ze sferą symboliczną, odpowiednio do realizowanych wartości wymienia się tu: moralność (dobro), religię (*sacrum*), sztukę (piękno), filozofię i naukę (prawdę) [Bronk 1998, s. 34];
- kultura materialna – ogół dóbr materialnych oraz środków i umiejętności technicznych społeczeństwa w danym okresie historycznym, sprawności instrumentalno-wytwórcze i wytwory techniki [<http://sjp.pwn.pl/szukaj/kultura>];
- kultura społeczna charakteryzuje się tym, że podmiotem i przedmiotem kulturalnie określonych działań są tutaj sami ludzie, że regulujący wpływ kultury nie odnosi się do żadnych innych substancji lub wartości, lecz do stosunków, ról i układów ludzi w ich wzajemnych powiązaniach. Z pewnością nie jest ona wyłącznie indywidualnym wytworem działalności człowieka, ale jest produktem współżycia ludzi, powstaje w toku ich wzajemnego oddziaływania i współdziałania, a trwając przez pokolenia, rozwija się i wzbogaca w procesie historycznej tradycji. Ukształtowana przez kulturę twórcza jednostka może wnieść do niej ważny indywidualny wkład, gdyż człowiek z natury jest zdolny do tworzenia kultury poprzez jego wychowanie, wykształcenie, przez co staje się udziałowcem osiągniętego dorobku kultury [Kłósowska 1991, s. 289].

Inny podział to podział na kulturę i cywilizację:

- cywilizację, obejmującą technikę i czynniki materialne;
- kulturę, obejmującą wartości, ideały oraz elementy moralności.

Zdaniem S. Huntingtona wszędzie – poza Niemcami – cywilizacja rozumiana jest jako największa jednostka kulturowa. Oba pojęcia: cywilizacja i kultura odnoszą się do stylu życia danego narodu, cywilizacja zaś jest kulturą w szerokim tego słowa znaczeniu. I na jedną, i na drugą składają się „wartości, normy, instytucje i sposoby myślenia, do których kolejne pokolenia danej społeczności przywiązują podstawowe znaczenie” [Huntington 2007, s. 43]. Niezwykle istotnym rodzajem kultury jest kultura narodowa, która jest konstytuowana przez takie składniki jak: język ojczysty, mity i symbole, przekonania dotyczące wspólnego pochodzenia, podzielana przez wspólnotę selektywnie, i pamięć zbiorowa dotycząca historii, obyczajów oraz twórczość artystyczna w formie folkloru i oficjalnej sztuki wysokiej [Czaja 2008, s. 25].

Bezpieczeństwo kulturowe w znaczeniu pojęciowym

Powiązanie kultury z bezpieczeństwem wydaje się trwałym elementem życia społecznego, gdyż pewne aspekty zachowań człowieka można zrozumieć tylko wówczas, gdy należą do danej kultury, ponieważ kultura sprzyja działaniom koncyliacyjnym, łagodzi napięcia, pomaga w rozwiązywaniu sporów, które powstają w różnych obszarach współżycia społeczeństw, dlatego też powiązanie to jest konstruowane w świadomości społecznej. Podejmowane próby zdefiniowania bezpieczeństwa kulturowego wskazują na kilka istotnych dla tej kategorii elementów: zachowanie tożsamości kulturowej, czystość języka, kulturę, istotne dla narodów zwyczaje i religie. Niektóre definicje podkreślają znaczenie wolności myśli, stylu życia, praw przynależności etnicznej, płci. Pewna grupa definicji akcentuje zagrożenia tożsamości kulturowej, widząc je w naruszeniach praw grup etnicznych, prawa do kultury i innych gwarantowanych międzynarodowo praw. Podkreślają one ścisłe związki między bezpieczeństwem kulturowym a prawami i wolnością człowieka. Większość definicji, jeśli nie *expressis verbis*, to w sposób pośredni wiąże bezpieczeństwo kulturowe z bezpieczeństwem narodowym. Niektóre z nich łączą bezpieczeństwo kultury symbolicznej z ochroną dziedzictwa kulturowego narodu. Wiele z definicji odnosi bezpieczeństwo kulturowe zarówno do praw jednostki, jak i grup etnicznych oraz narodu zorganizowanego w państwo narodowe [Czaja 2008, s. 24]. Bezpieczeństwo kulturowe, według definicji sformułowanej przez grupę naukowców pochodzących z różnych kręgów kulturowych na konferencji w Berlinie w 1999 r., jest wymiarem, jakże często niedocenianego, bezpieczeństwa ludzkiego, na które składa się bezpieczeństwo jednostki

oraz poczucie zbiorowej tożsamości, zawierające – choć się do tych aspektów nie ogranicza – wolność myśli, sumienia, mowy, stylu życia, przynależności etnicznej, płci, poczucie przynależności do stowarzyszeń, związków, obejmuje także kulturalne i polityczne współzawodnictwo. Bezpieczeństwo wiąże się z zachowaniem trwałości tradycyjnych schematów językowych, kultury, stowarzyszeń, tożsamości, narodowych zwyczajów i praktyk religijnych, przy uwzględnianiu tych zmian, które są zgodne z tymi zasadami i można je zaakceptować [Czaja 2008, s. 25]. Na gruncie nauki polskiej bezpieczeństwo kulturowe (w wymiarze narodowym) definiuje się jako warunki, w których społeczeństwo może utrzymywać i pielęgnować wartości decydujące o jego tożsamości, a jednocześnie swobodnie czerpać z doświadczeń i osiągnięć innych narodów. Bezpieczeństwo kulturowe jest więc stanem pewnej równowagi – niezbędnym, lecz ani teoretycznie, ani empirycznie niemożliwym do określenia. Istotą bezpieczeństwa kulturowo-cywilizacyjnego jest ochrona świadomości odrębności, ukształtowanej i zakorzenionej historycznie. Bezpieczeństwo kulturowe jako proces cechuje duża dynamika, ewolucji podlega jego wymiar podmiotowy i przedmiotowy, a zatem trudno o jednoznaczną odpowiedź na pytanie: czym jest bezpieczeństwo kulturowe, kto jest podmiotem, co jest przedmiotem i jak można je zapewnić. W aspekcie zewnętrznym jest to ochrona przed obcymi wpływami i co za tym idzie osłabieniem spójności wewnętrznej, a w aspekcie wewnętrznym ochrona tożsamości zapewniającej suwerenność (w wersji zmodyfikowanej) możliwości harmonijnego rozwoju, wiąże się ono z koniecznością zapewnienia ochrony tożsamości narodowej, przeciwdziałania zagrożeniom dla kultury (w związku z napływem obcych wartości z innych kręgów kulturowych), religii, języka [Michałowska 1997, s. 132]. Według W. Kitlera bezpieczeństwo kulturowe to podejmowanie przez państwo wszelkich działań celem ochrony dóbr kultury, a także starań o wykorzystaniu dorobku kulturalnego narodu na rzecz kształtowania pożądanych stanów w środowisku międzynarodowym oraz umacniania siły narodowej zgodnie z celami siły narodowej, a więc autor odnosi bezpieczeństwo kulturowe do ochrony dziedzictwa kulturowego, a potencjał (dorobek) kulturalny czyni orężem zagranicznej polityki kulturalnej państwa w celu umacniania się jego siły narodowej [Kitler 2002, s. 339. Idąc powyższym tokiem rozważań można pokusić się o zdefiniowanie bezpieczeństwa kulturowego jako „zdolność państwa do ochrony tożsamości kulturowej, dóbr kultury i dziedzictwa narodowego w warunkach otwarcia na świat, umożliwiających rozwój kultury poprzez internalizację wartości niesprzecznych z własną tożsamością” [Jemioło 2001, s. 20], można przyjąć, iż bezpieczeństwo kulturowe obejmuje następujące czynniki:

- ochronę wartości kultury symbolicznej (duchowej), istotnych dla tożsamości narodowej – język, religia, zwyczaje, tradycje historyczne, literatura, filozofia, ideologia etc. (cechy, które nadają kulturze tożsamość);

- ochronę dóbr kultury i dziedzictwa kulturowego (zabytki uznane za część dziedzictwa światowego, kościoły, zamki, pałace, projekty wybitnych architektów, kompleksy miejskie o starej zabudowie, dzieła sztuki oraz inne obiekty o szczególnej wartości);
- poczucie bezpieczeństwa kulturowego dotyczy zarówno narodu (tożsamość narodowa), jak i jednostek (swoboda tworzenia, kontaktów) i grup etnicznych (odrębności kulturowych związanych z etnicznością, mniejszościami narodowymi);
- pojęcie otwartości kultury, polegające przede wszystkim na zachowaniu stanu równowagi między jej wewnętrznym rozwojem, opartym na rodzimych wartościach, a ochroną przed niepożądanymi wpływami, która to równowaga ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa kulturowego w zakresie kultury duchowej;
- ważnym czynnikiem bezpieczeństwa kulturowego jest prowadzenie zagranicznej polityki kulturowej, obliczonej z jednej strony na promocję własnej kultury i kraju, z drugiej zaś na tworzenie sprzyjających warunków zewnętrznych do jej rozwoju.

W tym duchu pojęte bezpieczeństwo kulturowe jest ściśle związane z polityką wewnętrzną, jak i zagraniczną państwa, polityką i strategią bezpieczeństwa narodowego. Kategoria bezpieczeństwa kulturowo-cywilizacyjnego jest bardzo pomocna przy określaniu bezpieczeństwa narodowego. W miarę bowiem słabnięcia państw narodowych (jest to tylko jedna z wielu prawidłowości stosunków międzynarodowych i nie należy jej absolutyzować), będących głównymi gwarantami istnienia narodów, wzrasta znaczenie czynnika kulturowego. Naród bez własnego państwa może istnieć, natomiast pozbawiony kultury zginie. Określić jednak należy pojęcia kluczowe oraz ich wzajemne relacje. Pojęcia te to tożsamość kulturowa i Europa, głównym elementem konstytuującym bezpieczeństwo kulturowo-cywilizacyjne jest tożsamość kulturowa, szczególnie w sytuacji, kiedy państwa unitarne jako aktorzy stosunków międzynarodowych tracą na znaczeniu na rzecz aktorów trans i ponadnarodowych, proces ten i nasilające się procesy transnarodowe oznaczają osłabianie tradycyjnie pojmowanej suwerenności [Jaroszevska, www.geopolityka.net]. Bezpieczeństwo kulturowe jest jedną z dziedzin (sektorów) bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa). Obejmuje ono takie obszary jak: dziedzictwo, naukę, edukację, media etc. System (podsystem) bezpieczeństwa ekonomiczno-kulturowego (w tym ogniwa wsparcia bezpieczeństwa) to „część systemu bezpieczeństwa narodowego, przeznaczona do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukcji ryzyka i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom ekonomiczno-kulturowym. Obejmuje ogniwa kierowania oraz ogniwa wykonawcze w tym ogniwa wsparcia bezpieczeństwa państwa, przeznaczone do społecznego, gospodarczego, kulturowego i innego zasilania jego funkcjonowania [www.geopolityka.net].

Źródła zagrożeń bezpieczeństwa kulturowego

Jednym z najważniejszych współczesnych wyzwań z perspektywy bezpieczeństwa kulturowego jest globalizacja. Procesy globalizacji wiążą się bowiem ze wzrostem intensywności migracji idei, wzorców kulturowych, norm etc. oraz oddziaływaniem kultury globalnej na kultury lokalne. Mówi się o homogenizacji bądź hybrydyzacji społeczeństw i ich kultur. Nie ulega wątpliwości, że dzięki procesom globalizacyjnym dochodzi do zbliżenia dotąd nierzadko odległych (przestrzennie i mentalnie) kultur. Ich wzajemne oddziaływanie odbywa się na wielu płaszczyznach, a jego efektem są zjawiska określane mianem: macdonaldyzacji [Ritzer], hybrydyzacji [Pieterse] czy kreolizacji [Hannerz]. Obok wzrostu złożoności wzajemnych relacji między kulturami możemy mówić ponadto o wyłanianiu się czegoś, co określa się mianem kultury globalnej. Wraz z rozwojem środków komunikowania się i wymiany towarowej następuje dynamiczna dyfuzja wzorów kulturowych, związanych z ideami społeczeństwa konsumpcyjnego. Dominują wprawdzie wzory typowe dla kultury zachodniej, zwłaszcza amerykańskiej, jednakże funkcjonują one jako wzory przetworzone przez lokalne standardy [Starosta 3/2001, s. 52-53]. Ta konfrontacja kultur narodowych i lokalnych z globalną kulturą masową nie odbywa się w sposób prosty i jednopłaszczyznowy, lecz rodzi różne reakcje i zjawiska. Mogą to być formy przekornej gry międzykulturowej, akceptacji, lecz także wrogości i protestu. Im bardziej kultura masowa, oddziałując poprzez media elektroniczne, uderza we wzorce, tradycje narodowe i religię (a więc podstawy tożsamości kulturowej), tym bardziej rodzić może postawy dezaprobaty, konflikty, protesty, a nawet swoiste wojny kulturowe. Po upadku dwubiegunowego podziału świata istotne są różnice kulturowe między narodami, z tego powodu obrona kultury nabiera priorytetowego znaczenia. Potencjalnym zagrożeniem pozostaje zatem zawsze to, co obce jest w podzielanej wspólnocie kulturowej [Ferguson 2013, s. 46]. Do pierwszej kategorii tego podziału należy zaliczyć zagrożenia w obszarze kultury symbolicznej, wynikające z globalizacji, poprzez standaryzację prowadzą one do ujednoczenia wzorów, niekiedy ich uniwersalizacji. Procesy globalizacji i związana z nimi dyfuzja wzorów kulturowych niekoniecznie jednak potwierdza tę prostą konstatację, gdyż nie małe zagrożenie dla kultur lokalnych stwarza popularność kultury ponadlokalnej o charakterze masowym, która – niczym walec – niszczy, ujednocza, trywializuje, sprowadzając wszystko do wspólnego mianownika: bezmyślnej konsumpcji i pieniądza. Erozja tradycji i kultury lokalnej to jeden z wymiarów globalizacji. Gdy niszczy się jedne elementy spistości, degraduje kulturowe systemy adaptacji, odrywa wytwórczość od własnego podłoża, od sieci relacji socjokulturowych, gdy słabnie suwerenność państwa, a granice stają się symbolicznymi liniami na mapie, to do głosu dochodzą znaki kulturowe, to coś, co ma

się na własność i co nie zlewa się w jedną globalną magmę [Krzysztofek 1993, s. 127-129]. Źródłem zagrożeń dla kultury może być też regionalizm, czyli najogólniej rzecz biorąc skoordynowany system współpracy międzynarodowej państw i społeczeństw danego regionu, oparty na wspólnocie potrzeb i interesów, przykładem regionalizmu przemawiającym do wyobraźni mieszkańców innych kontynentów jest integracja europejska, rozszerzenie tego procesu na kraje Europy Środkowo-Wschodniej i objęcie nim Polski, obok różnych nadziei i oczekiwań są obawy o utratę tożsamości kulturowej i narodowej Rzeczypospolitej Polskiej, ustosunkowanie się do tej kwestii nie jest prostą sprawą. Kolejnym zagrożeniem, którego istnienie można odnotować i którego znaczenie będzie rosło, jest migracja, w tym napływ do Polski imigrantów z innych niż europejski obszarów kulturowych (wiąże się to z członkostwem Polski w Unii Europejskiej), głównie przybyszów ze Wschodu, Afryki i innych krajów szukających bezpiecznego życia. Niezwykle ważną grupę stanowią zagrożenia dotyczące materialnych dóbr kultury, ochronie tych dóbr poświęcona jest większość uregulowań prawnomiędzynarodowych i narodowych, w tym wspomniana konwencja haska z 1954 r. [Mastyka 2003, s. 45]. Wśród różnych zagrożeń dla bezpieczeństwa kulturowego Polski za najbardziej prawdopodobne uznano następujące zagrożenia: pogłębiający się kryzys tożsamości narodowej, spadek poczucia więzi kulturowej wśród Polaków, ograniczenie suwerenności państwa, internacjonalizacja zagrożeń społecznych, wzrost zależności kulturowej i powielania zachodnich wzorów, spadek środków na kulturę i politykę kulturalną. Za prawdopodobne uznano takie zagrożenia jak: kryzys państwa narodowego i jego przeniesienie na kulturę, uniformizacja treści przekazywanych przez media, wzrost ekspansji kultury masowej, przyspieszenie procesu rozkładu tradycyjnych więzi międzyludzkich, kryzys autorytetów, instytucji rodziny, ograniczenie suwerenności [Kubiak 2003, s. 52-53].

Zakończenie

Po zakończeniu zimnej wojny zaistniała sytuacja na arenie międzynarodowej doprowadziła do zmiany podejścia w postrzeganiu bezpieczeństwa, przez co kultura stała się istotnym elementem bezpieczeństwa państwa tak w wymiarze narodowym, jak i międzynarodowym. Kultura pomaga w rozumieniu bezpieczeństwa kulturowego, które wymaga bogatego instrumentarium działań. W Polsce pojęcie „bezpieczeństwo kulturowe”, z wyjątkiem Konstytucji RP, nie przeniknęło jeszcze w pełni do aktów prawnych ani instytucji kultury czy też do instytucji związanych z bezpieczeństwem narodowym. Ochrona dziedzictwa kulturowego i tożsamości winna być teraz i w przyszłości strategicznym celem narodowej polityki bezpieczeństwa, w tym także naszych sojuszników. Ochrona

dóbr kultury winna być przedmiotem polityki kulturalnej państwa, jako że bezpieczeństwo kulturowe pokazuje, że kultura była i jest ważnym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie państwa, na kształtowanie tożsamości mieszkańców, system wartości, była i jest podstawą tworzenia struktur państwowych. Działania na rzecz bezpieczeństwa kulturowego powinny dotyczyć wszystkich obszarów dziedzictwa kulturowego. Bezpieczeństwo kulturowe winno być także w kręgu zainteresowań wszystkich instytucji i podmiotów, w tym także pozarządowych, przez co powstaje lepsza koordynacja działań w tym obszarze. Gwarantem bezpieczeństwa kulturowego winno być nie tylko państwo, ale i organizacje międzynarodowe, których wzajemne działania służą i służyć będą do wzajemnego umacniania bezpieczeństwa tak kulturowego, jak i międzynarodowego.

Bibliografia

- Balcerowicz B. (2001), *Pokój i nie-pokój*, Warszawa.
- Barber B.R. (2000), *Dżihad kontra McŚwiat*, Warszawa.
- Czaja J. (2008), *Bezpieczeństwo kulturowe RP*, Kraków.
- Dawidczyk A. (2001), *Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI wieku*, Warszawa.
- Dębski S., Górka-Winter B. (red.) (2003), *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa.
- Fijałkowska B., Śukowski A. (2002), *Unifikacja i zróżnicowanie się współczesnej Europy*, Warszawa.
- Haliżak E., Kuźniar R. (red.) (2000), *Stosunki międzynarodowe*, Warszawa.
- Huntington S.P. (1997), *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa.
- Ilczuk D. (2002), *Polityka kulturalna w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków.
- Kitler W. (2011), *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa.
- Kłoskowska A. (red.) (1991), *Encyklopedia kultury polskiej XX wieku*, Wrocław.
- Kostyrko T., Czerwiński M. (red.) (1999), *Kultura polska w dekadzie przemian*, Warszawa.

Krzysztofek K., Szczepański M.S., Ziemiński A. (1993), *Kultura a modernizacja społeczna*, Warszawa.

Kubiak H. (2003), *Tożsamość kultury i integracja europejska* [w:] R. Rybiński (red.), *Kultura polska w zintegrowanej Europie – szanse czy zagrożenia?*, Toruń.

Kuźniar R. (red.) (2001), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000*, Warszawa.

Lewandowski C. (2001), *Międzynarodowe stosunki kulturalne. Wybór dokumentów i literatury*, Wrocław.

Mastyka M. (2003), *Bezpieczeństwo kulturowe Polski w warunkach globalizacji procesów społecznych*, Warszawa.

Mazurkiewicz P. (2001), *Europeizacja Europy*, Warszawa.

Pawelska-Skrzypek G. (2003), *Polityka kulturalna polskich samorządów*, Kraków.

Pruszyński J. (2001), *Dziedzictwo kultury polskiej*, Kraków.

Tourain A. (2000), *Can we Live Together? Equality and Difference*, Polity Press, Cambridge.

Zdanowski J. (red.) (2000), *Kultury pozaeuropejskie i globalizacja*, Warszawa.

Netografia

www.globalpolicy.org/globaliz/cultural/2002/09intercultural.html.

www.toda.org/conferences/berlin/papers/tehranian.html.

www.geopolityka.net.

<http://sjp.pwn.pl/szukaj/kultura>.

Edmund Szweda | eszweda@spoleczna.pl

Spoleczna Akademia Nauk

Razem bezpieczniej w społecznościach lokalnych

Safer Together in Local Communities

Abstract: The article presents the origins issues, and the current effects of the specific program from the safety of local communities in Poland. In 2015 has been finished the first edition Government's program to reduce the crime and antisocial behavior Safe Together 2007-2015. The second edition covers 2016-2017. The objective of this article is to point to the important achievements of the possibility of using the first edition of the program and its concept for next years in education and in scientific research students studying security. Participation in this program allows students to gain experience in diagnosing, designing, and safety of local communities and thus the security of the state.

Keywords: local security, safe together, the subject of safety

Wstęp

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych w Polsce jest coraz częściej przedmiotem analiz w badaniach naukowych, co znajduje swoje odzwierciedlenie w publikacjach o różnym zakresie i charakterze. Niektóre z nich zostaną wykorzystane w artykule, szczególnie te, które bezpieczeństwo społeczności lokalnych postrzegają jako ważny składnik bezpieczeństwa państwa i jednocześnie wskazują na rangę tego podmiotu bezpieczeństwa w praktyce społecznej. Tytuł artykułu ma bezpośredni związek z Uchwałą Rady Ministrów w sprawie *Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej na lata 2016-2017*. Program ten jest kontynuacją pierwszej edycji pod tym samym tytułem, obejmującym lata 2007-2015. Z dziewięciu lat funkcjonowania progra-

mu *Razem bezpieczniej* wynikają ciekawe doświadczenia i wnioski dotyczące kontynuacji programu, mające znaczenie dla edukacji studentów kierunków studiów bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Analiza realizacji programu, o którym pierwsza decyzja została podjęta 18 grudnia 2006 roku na mocy Uchwały Rady Ministrów, stanowi ważny kontekst dla podejmowania bardziej aktywnych działań różnych środowisk, zajmujących się bezpieczeństwem społeczności lokalnych. W tych „różnych” środowiskach wyraźnie obecne powinny być także wyższe uczelnie, szczególnie te, które zajmują się edukacją i badaniami w zakresie podmiotów bezpieczeństwa oraz ich różnymi rodzajami przedmiotowości.

Społeczność lokalna staje się niezwykle ważnym podmiotem bezpieczeństwa. Ma to swoje istotne źródła w dokonujących się przewartościowaniach takich podmiotów bezpieczeństwa jak: państwo, społeczeństwo, małe i większe grupy społeczne, człowiek, obywatel. Lapidarnie rzecz ujmując, przewartościowania te wiodą od najważniejszego podmiotu bezpieczeństwa, jakim było państwo, ku podmiotowi bezpieczeństwa, którym coraz wyraźniej staje się człowiek. Społeczności lokalne znajdują się na tej drodze przewartościowań w miejscu newralgicznym. Pomiędzy państwem i jego obywatelem, pomiędzy dużą grupą społeczną, jaką jest społeczeństwo, a indywidualnym członkiem tego społeczeństwa – człowiekiem. W praktyce życia społecznego te wyżej wymienione, uproszczone zależności są dużo bardziej skomplikowane, co znajduje również odzwierciedlenie w coraz bogatszej literaturze o współczesnym bezpieczeństwie.

Z bezpieczeństwem społeczności lokalnych związane są koncepcje projektowania i urzeczywistniania tego bezpieczeństwa, programy prewencyjne i wynikające z nich projekty badawcze. Współtworzenie bezpieczeństwa społeczności lokalnych, jako pewnego stanu zaspokajania istotnej potrzeby i wartości społecznej, ma bezpośrednie związki z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Jest także możliwością poznawania i uświadamiania bezpieczeństwa najbliższej człowieka w jego skomplikowanym wymiarze, w dynamicznie zmieniających się warunkach życia człowieka w XXI wieku.

W tytule artykułu użyto znanej i komunikatywnej frazy, będącej jednocześnie tytułem programu rządowego *Razem bezpieczniej*. To właśnie ten program jest szczególnie ważnym kontekstem dla problematyki podjętej w artykule, dotyczącej bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Zasadność wyboru tego kontekstu wynika z kilku względów. Najważniejszy z nich to uznanie przydatności tego programu dla edukacji i badań studentów, kierunków studiów związanych z bezpieczeństwem, przede wszystkim w zakresie bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Drugi istotny czynnik ma swoje źródło w krótkiej, ale wartościowej historii *Razem bezpieczniej*, ponieważ dobiegła końca jego pierwsza edycja, obejmująca lata 2007-2015. Dziewięć lat realizacji wielu projektów dostarczyło sporo doświadczeń, efektów w praktyce współtworzenia

bezpieczeństwa społeczności lokalnych, a także bogatej dokumentacji odzwierciedlającej jego genezę, przemiany i towarzyszące programowi badania ewaluacyjne. Trzeci czynnik, uzasadniający podjęcie problematyki bezpieczeństwa społeczności lokalnych w kontekście *Razem bezpieczniej*, jest następstwem kontynuacji w latach 2016-2017, na podstawie Uchwały Rady Ministrów. W oparciu o nową dokumentację programu można przyjąć, że będzie miał charakter rozwojowy.

Uwzględniając zakres zmian w zagrożeniach, wyzwaniach dla bezpieczeństwa w 2015 r., zarówno w wymiarze globalnym, europejskim, państwowym, a w konsekwencji także w lokalnych przestrzeniach bezpieczeństwa, wartość i potrzeba programów o charakterze *Razem bezpieczniej* jest nie do przecenienia. Stąd też za cel artykułu przyjęto prezentację wybranych doświadczeń z dotychczasowych, dziewięcioletnich doświadczeń programu *Razem bezpieczniej* i analizę jego nowej edycji, przyjętej na lata 2016-2017. Tak zakreślona diagnoza tych dwóch edycji programu ma stanowić podstawę, jak już wspomniano, w ustaleniu możliwości zakresu ich wykorzystania w kształceniu studentów. Punktem bezpośredniego odniesienia są studia II-go stopnia (magisterskie), kierunku bezpieczeństwo narodowe w Społecznej Akademii Nauk. W oparciu o przyjęty cel artykułu, sformułowano dwa następujące pytania – problemy:

- 1) Jakie wartości dla bezpieczeństwa społeczności lokalnych, w jakim zakresie mają swoje źródło w dotychczasowych doświadczeniach i efektach programu *Razem bezpieczniej* oraz jakie wartości społeczne zawiera jego koncepcja na lata 2016-2017?
- 2) Dla jakich celów edukacyjnych i naukowo-badawczych studentów kierunku bezpieczeństwo narodowe może znaleźć zastosowanie program *Razem bezpieczniej*?
Jakie są możliwości uczestnictwa w nim studentów ?

Dla potrzeb znajdowania odpowiedzi na powyższe pytania, dokonano analizy ilościowo-jakościowej dokumentacji *Rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej na lata 2007-2015* oraz drugiej edycji tego programu na lata 2016-2017. Poddano także analizie inne programy prewencyjne, dokumenty o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, ustawy o samorządach lokalnych, raporty o bezpieczeństwie państwa i komunikaty z badań z tego zakresu, projekty niektórych lokalnych podmiotów bezpieczeństwa, także te, które opracowali studenci kierunku studiów bezpieczeństwo narodowe w Społecznej Akademii Nauk. Miejsce szczególne wobec przyjętych założeń, celów, problemów, zakresu przedmiotowego spełniła bogata literatura, której prezentowanie w publikacji było ograniczone możliwościami artykułu.

Podstawę struktury publikacji stanowią dwie wydzielone części, adekwatne wobec sformułowanych pytań problemowych. Intencje artykułu i najważniejsze wnioski przed-

stawiono w jego wstępie i zakończeniu. W bibliografii znalazły się te publikacje i dokumenty, na które powołano się bezpośrednio w treściach publikacji.

Diagnoza, projekcja i współtworzenie bezpieczeństwa społeczności lokalnych

Dla potrzeb bezpieczeństwa społeczności lokalnych w Polsce po 1989 r. poszukiwano różnych rozwiązań, oprócz tych, które wynikały z konstytucyjnych i ustawowych powinności państwa, administracji publicznej, samorządów terytorialnych z oczywistym udziałem profesjonalnych instytucji, jak chociażby policji. Do tej problematyki odnoszą się między innymi liczne publikacje, w tym także mające charakter monografii, traktujących o bezpieczeństwie społeczności lokalnych¹.

W jednej z tych monografii przedmiotem analizy są programy profilaktyczno-prewencyjne, w tym także program *Razem bezpieczniej*. Zakres tej analizy ogranicza 2011 rok wydania publikacji. Z tego względu ukazano genezę programu, jego obszary funkcjonowania, odpowiedzialność poszczególnych podmiotów za realizację, sposoby finansowania, obejmujące okres 2007-2015 [Serafin, Parszowski 2011, ss. 238-258]. Zdaniem autorów monografii o odmienności tego rządowego programu prewencyjnego i jego wartości decydowało kilka czynników: „Z inicjatywy podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji śp. Władysława Stasiaka, uchwałą Rady Ministrów nr 218/2006 z 18 grudnia 2006 roku wprowadzony został pierwszy ogólnokrajowy program profilaktyczny, którego wyjątkowość polegała na niestosowanych dotychczas mechanizmach prowadzenia działań profilaktycznych oraz wyodrębnionym budżecie na jego realizację”. Podkreślono także fakt, że wojewodowie otrzymali na lata 2007-2015 „narzędzie do promocji oddolnych inicjatyw lokalnych społeczności, które mogli wspierać finansowo”. Tak więc podmioty bezpieczeństwa społeczności lokalnych mogły uczestniczyć w corocznych konkursach na dofinansowanie zgłaszanych dobrowolnie projektów bezpieczeństwa w siedmiu następujących obszarach:

- bezpieczeństwo w miejscach publicznych i miejscu zamieszkania;
- bezpieczeństwo w szkole;
- przemoc w rodzinie;
- bezpieczeństwo w ruchu drogowym;

1 Przykłady: W. Fehler (red.) (2009), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*; Warszawa. M. Leszczyński (red.) (2013), *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, Warszawa; T. Serafin, S. Parszowski, (2011), *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa; A. Urban (2009), *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa.

- bezpieczeństwo w środkach komunikacji publicznej;
- bezpieczeństwo w działalności gospodarczej;
- ochrona dziedzictwa narodowego.

Jak wynika z powyższego zestawienia zakresów tematycznych dla projektów zgłaszanych do corocznych konkursów, jest to problematyka reprezentatywna dla bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Poszczególne województwa dokonywały klasyfikacji, diagnozy jakości i wartości projektów zgłaszanych przez lokalne jednostki samorządu terytorialnego, takich, jak: powiaty, gminy, miasta lub też realizatorami projektów były województwa.

Projekty przekazywano do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, reprezentującego w tej mierze rząd. W oparciu o stosowne kryteria oceny powoływanego Zespołu ds. koordynacji rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań *Razem bezpieczniej* powstawały listy rankingowe, będące podstawą finansowania projektów na konkretny rok. Dla przykładu na *Liście rankingowej projektów wojewódzkich do dofinansowania w ramach programu Razem bezpieczniej* w 2015 roku znalazły się łącznie 33 projekty. Niektóre z dofinansowanych projektów były zgłoszone przez więcej niż jeden podmiot bezpieczeństwa. Łącznie więc w 47 podmiotach realizujących projekty znalazły się: 3 województwa, 11 powiatów, 18 gmin, 14 miast i jedna wyższa uczelnia [obliczenia własne autora]. W *Sprawozdaniu z realizacji rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej* w 2014 roku odnotowano wiele znaczących faktów, ukazujących zakres jego działalności zdecydowanie wykraczający poza dofinansowane projekty. I tak np. w ramach akcji centralnych zintegrowanych z *Razem bezpieczniej* zrealizowano program *Bezpieczne wakacje 2014*, ogólnopolską kampanię *Rowerem bezpiecznie do celu*, przedsięwzięcia z ogólnopolskiego programu edukacyjno-profilaktycznego Komendy Głównej Policji *Profilaktyka a Ty*, konkurs Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dla jednostek samorządu terytorialnego pn. *Kibicuję bezpiecznie*, Ogólnopolski Turniej Bezpieczeństwa w Ruchu Drogowym dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów. W zakresie *Razem bezpieczniej* znalazły się również różnego rodzaju działania realizowane z wykorzystaniem logo programu. Przykładem w 2014 roku były Drugie Mistrzostwa Świata Dzieci z Domów Dziecka w Piłce Nożnej, w których wzięło udział 28 drużyn z całego świata.

Wymienione przykłady dotyczą tylko jednego roku. Nie można nie wspomnieć o licznych wydawnictwach w ramach tego programu, licznych poradnikach, ale także publikacji o różnych współczesnych problemach bezpieczeństwa, jak np. *Reaguj! Nie toleruj* [2014]. Jej wydanie było związane z inauguracją kampanii policyjnej pod tym hasłem oraz konferencją naukową.

15 października 2015 r. miała miejsce konferencja, w ramach której podsumowano efekty realizacji programu *Razem bezpieczniej* za cały okres trwania jego pierwszej edycji, czyli 9 lat (2007-2015). W tym okresie dofinansowano 397 projektów na łączną sumę 27 mln złotych. W realizację programów było zaangażowanych 410 samorządów terytorialnych, 45 organizacji pozarządowych, a co najważniejsze uczestniczyło w tych programach prawie 15 mln osób. Dla przykładu program Komendy Głównej Policji *Profilaktyka a Ty* realizowano z udziałem 350 tys. młodzieży.

W edukacji studentów kierunków studiów związanych z bezpieczeństwem wręcz nieodzowne jest ich przygotowanie w zakresie zarządzania bezpieczeństwem. Jest to podstawowy warunek w opanowaniu przez nich „sztuki” skutecznego działania wobec wszelkich podmiotów bezpieczeństwa w praktyce społecznej, dla współtworzenia bezpieczeństwa państwa, społeczeństwa, małych i dużych grup społecznych, w tym społeczności lokalnych, ale także bezpieczeństwa człowieka jako indywidualnego podmiotu. Nie przypadkowo zarządzanie bezpieczeństwem „zmierza” w kierunku uzyskania statusu subdyscypliny naukowej w ramach nauk o zarządzaniu, co znajduje uzasadnienie w monografiach poświęconych tej problematyce [patrz: Raczkowski, Sułkowski (red. naukowa) 2014]. Zasadność takiego stanowiska jest także związana z uznawaniem swobodnego fenomenu bezpieczeństwa w XXI wieku, z racji jego wszechobecności w wielu dziedzinach życia społecznego i w wielu dyscyplinach naukowych. Według K. Raczkowskiego i Ł. Sułkowskiego [2014, ss. 9-11] „zarządzanie bezpieczeństwem od dawna funkcjonuje w wymiarze praktycznym, przyczyniając się do zapewnienia ciągłości działania. Pojawiające się nowe zagrożenia o określonym ryzyku muszą bowiem odpowiadać dopuszczalnym normom względnego charakteru bezpieczeństwa, osiąganym w procesie kierowania. Jednak proces ten wymaga podstawowego określenia, czym jest zarządzanie w kontekście bezpieczeństwa. Jakie metody i techniki można wyróżnić w zarządzaniu bezpieczeństwem ogólnym, a jakie w wymiarze dziedzinowym ?” W tym aspekcie proponowana „obecność” w edukacji i w badaniach studentów kierunków studiów związanych z bezpieczeństwem rządowego programu *Razem bezpieczniej* jest w pełni zasadna. Zarządzanie bezpieczeństwem przez pryzmat tego programu znajduje swoje odzwierciedlenie w licznych dokumentach, zawierających także metody i techniki, chociażby badania efektywności lokalnych programów bezpieczeństwa, ale przede wszystkim to zarządzanie jest obecne w konkretnej praktyce społecznej.

Razem bezpieczniej dla edukacji i badań studentów

Dla zarządzania bezpieczeństwem społeczności lokalnych w Polsce na okres 2016-2017, i jak należy sądzić na perspektywę dalszych lat, istotne znaczenie ma następująca intencja: „z doświadczeń ostatnich lat zarówno naszego kraju, jak i innych państw wynika jednoznacznie, że skuteczność zapewniania bezpieczeństwa obywateli wymaga skoordynowanych działań administracji rządowej i samorządowej oraz wsparcia obywateli m.in. poprzez aktywizowanie społeczności lokalnych i organizacji społecznych. Znaczącą rolę w tym procesie odgrywa edukacja i ochrona społeczeństwa, w szczególności dzieci i młodzieży przed patologiami i przemocą” [*Program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań na lata 2016-2017 Razem bezpieczniej* 2015, s. 3]. Z analizy wybranych dokumentów, w tym wyników badań dotyczących bezpośrednio lub pośrednio bezpieczeństwa społeczności lokalnych wynika, że nadal priorytetową i pozytywnie ocenianą rolę w tej mierze spełnia policja. W zakresie ilościowych danych statystycznych potwierdza to m.in. *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2014 roku*, opublikowany w Internecie 26.10.2015 roku. To z tego raportu i z badań Centrum Badania Opinii Społecznej można przyjąć, posługując się stosownymi danymi statystycznymi, że dziewięciu na dziesięciu Polaków czuje się bezpiecznie w okolicy swego miejsca zamieszkania. Istotną wartość dla społecznego poczucia bezpieczeństwa ma również informacja o spadku liczby przestępstw stwierdzonych w 2014 roku o 14,4% w stosunku do roku 2013 [Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2015, ss. 11-20; Komunikat z badań CBOS nr 65/2015, s. 2].

W *Programie ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań na lata 2016-2017 Razem bezpieczniej* określono cel główny i trzy cele szczegółowe. Jako cel główny programu przyjęto: „wspieranie działań na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnych”. Uszczegółowienie tego celu znalazło wyraz w postaci trzech, następujących celów szczegółowych:

- 1) Bezpieczeństwo w miejscach publicznych ze szczególnym uwzględnieniem tworzenia lokalnych systemów bezpieczeństwa;
- 1) Przeciwdziałanie zjawiskom patologii oraz ochrona dzieci i młodzieży;
- 1) Edukacja dla bezpieczeństwa.

Wobec każdego celu szczegółowego określono realizację działań, mających przynieść oczekiwane rezultaty. Działania te obejmują m.in.: szkolenia i warsztaty dla funkcjonariuszy służb, instytucji i organizacji, poprawę infrastruktury bezpieczeństwa, większą efektywność zabezpieczania mienia, rewitalizację przestrzeni publicznej, profilaktykę wobec patologii społecznych, szczególnie w odniesieniu do dzieci i młodzieży, debaty społeczne, organizację czasu wolnego dla dzieci i młodzieży.

Program *Razem bezpieczniej*, w sensie swoich celów i efektów z realizacji tych celów, dowodzi sensowności współtworzenia bezpieczeństwa społeczności lokalnych w integracji policji, administracji rządowej i samorządowej oraz obywatelskich społeczności lokalnych. Jego walory edukacyjne wynikają nie tylko z celów i zakresu tego programu, ale także z bogatej dokumentacji poszczególnych projektów. Uwzględniono w nich diagnozę wybranych podmiotów bezpieczeństwa, szczególnie w zakresie wyraźnego zdefiniowania problemów do rozwiązania w społecznościach lokalnych. Projektowano różnego rodzaju zmiany służące bezpieczeństwu dzieci, młodzieży, mieszkańców, organizując także zespoły realizujące projekty, monitorujące jakość tej realizacji i wykorzystanie nakładów finansowych.

Wartość Programu *Razem bezpieczniej* dla studenckiej edukacji i badań w zakresie bezpieczeństwa społeczności lokalnych wynika m.in. z następujących powodów:

- W latach 2007-2015 program obejmował prawie wszystkie obszary, problemy tematyczne, związane z wyzwaniami, zagrożeniami bezpieczeństwa społeczności lokalnych i jednocześnie z możliwościami pozytywnych zmian w tym bezpieczeństwie poprzez realizację określonych projektów;
- W ciągu dotychczasowych dziewięciu lat funkcjonowania programu doskonalono jego jakość poprzez wprowadzanie ewaluacyjnych badań naukowych, obejmujących mechanizmy wdrażania *Razem bezpieczniej*. Badania te objęły także system wskaźników niezbędnych dla oceny rezultatów poszczególnych projektów;
- Przeprowadzono badania efektywności programów, projektów lokalnych, udostępniając wyniki tych badań w powszechnie dostępnych materiałach na specjalnie wydzielonej stronie internetowej;
- Program jest przykładem interwencji publicznej w niezwykle ważnej dziedzinie życia społecznego, jaką niewątpliwie jest bezpieczeństwo państwa i jego obywateli.

Interwencji, która z racji uwzględnienia w niej współuczestnictwa wielu podmiotów bezpieczeństwa, reprezentujących państwo, poszczególne poziomy jednostek samorządu terytorialnego, instytucje pozarządowe, społeczności lokalne, poszczególnych obywateli, jest niezwykle potrzebną formą i treścią rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Jak już wspomniano wcześniej, w pierwszych dziewięciu latach (2007-2015) realizacji programu *Razem bezpieczniej* dofinansowano 397 projektów profilaktyczno-prewencyjnych, służących pozbyciu się różnego rodzaju „dolegliwości” w bezpieczeństwie społeczności lokalnych. W odniesieniu do siedmiu obszarów tego bezpieczeństwa, proponowanych samorządom terytorialnym do podjęcia w projektach, zgłosiło swoje propozycje 4300 podmiotów bezpieczeństwa. Nie oznaczało to jednak natychmiastowej rezygnacji z realizacji przygotowanych projektów tych podmiotów, które dofinanso-

wania nie otrzymały. Należy sądzić, że autorzy projektów poszukiwali rozwiązań dla ich realizacji innymi sposobami, nie licząc tylko na dotację rządową. Zresztą idea *Razem bezpieczniej* ma przede wszystkim intencję aktywności obywatelskiej dla bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Tym bardziej, że wiele problemów bezpieczeństwa społeczności lokalnych można rozwiązywać nie tylko „siłą finansów”, ale także „siłą aktywności obywatelskiej”.

Z formalnego punktu widzenia bezpieczeństwo społeczności lokalnych może być utożsamiane z bezpieczeństwem jednostek samorządu terytorialnego. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego [*Biuletyn Informacji Publicznej GUS 2016*], uaktualnionych na stronach internetowych 4 stycznia 2016 roku, w klasyfikacji NTS – Nomenklatury Jednostek Terytorialnych występuje aktualnie w Polsce pięć poziomów:

- 1) Poziomy regionalne:
 - Poziom 1 - regiony
 - Poziom 2 – województwa
 - Poziom 3 – podregiony
- 2) Poziomy lokalne:
 - Poziom 4 – powiaty
 - Poziom 5 – gminy.

Dwa poziomy należą do tak zwanych nieadministracyjnych – regiony i podregiony, a pozostałe trzy wynikają z zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju. W tym względzie Polska dzieli się aktualnie (wspomniany stan na dzień 4.01.2016) na 16 województw, 314 powiatów, 2478 gmin. Uwzględniając tylko dwa poziomy lokalne tego podziału, a więc powiaty i gminy, można uznać 2792, że są to także podmioty bezpieczeństwa. Przyjmując także inne dane statystyczne, można odnotować, że mamy w Polsce 43 083 wsi i 916 miast, które, jak należy sądzić, też chcą być *Razem bezpieczne*. Te formalne dane statystyczne, które oczywiście nie są tożsame z podmiotami bezpieczeństwa lokalnego, wskazują na ogromne możliwości uczestnictwa w różnego rodzaju programach dla bezpieczeństwa przez wielu obywateli, ale wskazują także na możliwości wykorzystania w tej mierze tego kapitału ludzkiego, jakim są tysiące studentów takich kierunków studiów jak bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo wewnętrzne.

Uczelnie realizują studia na kierunkach bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo wewnętrzne w oparciu o swoje autonomiczne programy studiów. Dostępność tych programów, a nawet treści konkretnych przedmiotów są możliwe dzięki Internetowi. Stąd też wpisanie w Google hasła „bezpieczeństwo społeczności lokalnych” otwiera ścieżkę wiodącą także do wiedzy w zakresie tego hasła, w tym wizualnych projekcji wykładów z tego zakresu, licznych artykułów, trudno dostępnych poza Internetem. Pozwala to także poznać wiele projektów rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, w tym powia-

tów, miast na prawach powiatu, gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich. W tych projektach rozwoju wyraźnie obecna jest także problematyka bezpieczeństwa i porządku publicznego społeczności lokalnych.

M. Konopczyński w publikacji związanej z realizacją programu *Razem bezpiecznie!*, poddając analizie „ kryzys zmiany” jako immanentną część każdego rozwoju społecznego, w tym także w Polsce, zwraca uwagę na wszechobecne zjawisko, „które nauki społeczne nazywają *klimatem społecznym*”. Ten *klimat społeczny* jest niezwykle ważny zarówno dla zbiorowości ludzkiej, jak i poszczególnych jednostek, a w Polsce według M. Konopczyńskiego [2014, ss. 5-6]: „pożądanym i spotykanym na świecie modelem jest klimat partnersko-kontrolny, który sprzyja budowaniu relacji władza – obywatel opartych na zaufaniu i kooperacji. Dlatego też rządowy program *Razem bezpiecznie!*, zainicjowany w MSW, znakomicie wpisuje się w proces konstruktywnej zmiany klimatu społecznego w Polsce, stając się nie tyle jego integralną częścią, ile przykładem wartym naśladowania” [Konopczyński 2014, s. 6].

Z niezwykle wielu stron internetowych programu *Razem bezpiecznie!* w artykule „do-
tknięto” zaledwie niewielkie treści dokumentów i innych materiałów przydatnych dla edukacji i badań studentów. Całość tych materiałów zawiera niezwykle cenne diagnozy zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa przede wszystkim lokalnego, ale nie da się współcześnie oddzielić ich od bezpieczeństwa państwa, czy też bezpieczeństwa globalnego. Diagnozowanie problemów bezpieczeństwa społeczności lokalnych jest w *Razem bezpiecznie!* podstawą ich rozwiązywania.

Zakończenie

W edukacji studentów kierunków studiów związanych z bezpieczeństwem narodowym i bezpieczeństwem wewnętrznym państwa niezwykle ważne jest poszukiwanie takich rozwiązań, które są zorientowane na indywidualną aktywność studentów, nakierowaną także na rozwiązywanie problemów społecznych. Nauki o bezpieczeństwie, czy też szerzej, jak twierdzą niektórzy badacze współczesnych problemów bezpieczeństwa, powstająca nauka o bezpieczeństwie [Hołyst 2014, s. 9], należą do nauk stosowanych. Mają swoją wartość wówczas, gdy wypracowują również treści praktyki społecznej, tej dotyczącej codziennego życia i rozwoju w najbardziej możliwych, bezpiecznych warunkach dla indywidualnego człowieka, grup społecznych, społeczeństwa, państwa, narodu. Tak ogólnie przyjęta formuła dotyczy edukacji studentów, bez względu na profile studiów (akademicki i praktyczny) i poziomy (studia I stopnia i studia II stopnia). Studenci studiów

II stopnia (studia magisterskie) mają obowiązek uczestnictwa w badaniach naukowych, i to nie tylko tych, które wynikają z potrzeby przygotowania jak najlepiej jakościowo pracy magisterskiej. Wskazanie w tym artykule na jedną z możliwości integrowania edukacji i badań naukowych studentów, w kontekście programu Razem bezpieczniej, jest propozycją i jednocześnie pretekstem do wymiany poglądów, wspólnych poszukiwań środowisk edukacyjnych i naukowo-badawczych, administracji publicznej, samorządów lokalnych, instytucji publicznych oraz pozarządowych o każdym charakterze, w szczególności społeczno-ekonomicznych do „zagospodarowania” dla bezpieczeństwa ogromnego potencjału – studentów i absolwentów studiów o bezpieczeństwie.

Możliwości „pojemnościowe” artykułu pozwalają na przedstawienie jedynie wybiórczych treści w zakresie problematyki, która zapewne będzie wymagała rzetelnej edukacji i pogłębionych badań naukowych. Jest już i będzie się stawała coraz bardziej wyzwaniem wobec potrzeb współtworzenia bezpieczeństwa państwa w najbliższej i strategicznej perspektywie. Zdaniem autora publikacji bezpieczeństwo społeczności lokalnych, będące najbliżej bezpieczeństwa każdego człowieka, jest tym wyzwaniem. Dobrze więc, że mając perspektywę większej niż dotychczas „obecności” wyższych uczelni w teorii i praktyce bezpieczeństwa lokalnego (realizujących kierunki studiów związanych z bezpieczeństwem), można czerpać z wartościowej koncepcji, efektów badawczych i konkretnych rozwiązań w praktyce społecznej programu *Razem bezpieczniej*.

Bibliografia

Fehler W. (red.) (2009), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, wyd. Włodzimierz Fehler, Arte, Biała Podlaska.

Kitler W. (2006), *Potrzeby i wyzwania w zakresie bezpieczeństwa społeczności lokalnej* [w:] W. Kitler, Z. Piątek (red.), *Realizacja zadań bezpieczeństwa przez samorząd terytorialny*, Sandomierz.

Klonowska I., Szafrąńska K. (red. nauk.) (2014), *Reaguj! Nie Toleruj! – wybrane aspekty bezpieczeństwa*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa.

Leszczyński M. (red.) (2013), *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, Difin, Warszawa.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (2014), *Badanie efektywności programów lokalnych w ramach programu „Razem bezpieczniej”, dofinansowanych i realizowanych we wszystkich obszarach wsparcia Programu. Raport końcowy za rok 2013*, Warszawa.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (2015), *Sprawozdanie z realizacji rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpieczniej” w 2014 roku*, Warszawa.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Program ograniczania przestępczości i społecznych zachowań na lata 2016-2017. Razem bezpieczniej*, Warszawa.

Raczkowski K., Sułkowski Ł. (red. nauk.) (2014), *Zarządzanie bezpieczeństwem. Metody i techniki*, Difin SA, Warszawa.

Rządowy Program Ograniczania Przestępczości i Społecznych Zachowań „Razem bezpieczniej” (2014), *Razem bezpieczniej – program*, wydanie zmienione, Departament Porządku Publicznego, Warszawa.

Serafin T., Parszowski S. (2011), *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa.

Strategia Sprawne Państwo 2020 (2013), załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013, „Monitor Polski”, Warszawa.

Urban A. (2009), *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

Jerzy Bieńkowski | jerzyb54@tlen.pl

Janusz Sztanc | jsztanc@spoleczna.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Motywy wyboru przez studentów kierunku bezpieczeństwo narodowe

Themes Chosen by the Students of National Security

Abstract: The dominant extrinsic motivation for studies at the University of Social Sciences to obtain the diploma (more often preferred by the college graduate than undergraduate) and get a good profession. In contrast, the intrinsic motive for the selection of the specialization of national security studies was to win an occupation consistent with future or already carried out work. In order to obtain a complete picture of possible themes of choice of national security studies, it is desirable to broaden the scope of research institutions stakeholders as well as other universities, where there are studies in the field of security.

Keywords: students, security, motivation

Wstęp

Zamiarem autora była próba ukazania możliwie szerokiego spektrum czynników składających się na podejmowanie przez studentów decyzji o wyborze kierunku studiów bezpieczeństwo narodowe. Czy można stwierdzić, że istnieje jakiś dominujący motyw wyboru kierunku studiów bezpieczeństwo narodowe, czy raczej jest to pewien określony rodzaj czynników, a jeśli tak, to w jakim zakresie wynikały one z zainteresowań studentów problematyką bezpieczeństwa, perspektywami przyszłej pracy zawodowej i planami życiowymi bądź innymi czynnikami?

Motywy wyboru studiów, a w ich obrębie kierunku studiowania, podlegają określonej dynamice. Stąd w procesie badań niezbędna była analiza literatury oraz własne i prowadzone w ramach seminarium dyplomowego badania empiryczne. Badania sondażowe zostały przeprowadzone w styczniu 2015 roku na reprezentatywnej [Babbie 2009, ss. 213-214] próbie 120 studentów Społecznej Akademii Nauk (Wydział Zamiejscowy w Warszawie) na kierunku bezpieczeństwo narodowe. Poprzez dobór kwotowy starano się, aby badani studenci możliwie proporcjonalnie reprezentowali poszczególne formy, stopnie i lata studiów. Po dokonaniu wstępnej analizy kwestionariuszy ankiety, w dalszym postępowaniu badawczym uwzględniono opinie 97 respondentów, odrzucając kwestionariusze, które nie spełniały wymogów (braki danych). W rezultacie przedmiotem analiz ilościowych i jakościowych były opinie i wypowiedzi pisemne studentów studiów licencjackich niestacjonarnych w liczbie 19 – pierwszy rok studiów, 31 – drugi rok i 18 – trzeci rok, studia stacjonarne reprezentowało po 5 studentów z pierwszego i trzeciego roku. Respondenci studiów magisterskich niestacjonarnych to 10 (I rok) i 9 (II rok) studentów. Ponadto dla celów porównawczych w badaniach uczestniczyło 50 studentów licencjackich studiów stacjonarnych pierwszego roku innej publicznej warszawskiej uczelni (tutaj wymagania spełniało 40 kwestionariuszy). Mając na uwadze znaczne różnice liczby studentów poszczególnych form i stopni studiów, wyniki badań są prezentowane w ujęciu procentowym, chociaż możliwości wnioskowania mają w tym przypadku określone ograniczenia. Ponadto dynamika procesów społecznych sprawia, że niezwykle trudne jest poszukiwanie jakiegś ogólnej zasady rządzącej przebiegiem motywacji, która określałaby relacje zachodzące pomiędzy zmiennymi [Nowak 2011, ss. 93, 258], np. czasu, warunków rynku pracy, które w badaniach są współokreślane przez wyobrażenia, przekonania respondentów, kształtowane przez wiedzę, postrzeganie i doświadczenia. W następstwie owych procesów i czynników formułowane są oczekiwania, w tym przypadku wobec wykształcenia wyższego ukierunkowanego na bezpieczeństwo narodowe, co znalazło wyraz w wynikach przeprowadzonych badań, które zostały zaprezentowane i zinterpretowane w artykule.

Motywy wyboru studiów i kierunku bezpieczeństwo narodowe

Po osiągnięciu poziomu wykształcenia, który umożliwia kontynuację edukacji na studiach wyższych, absolwenci decydują się na podjęcie pracy zawodowej lub/i studiów, traktując pracę między innymi jako jeden z najważniejszych elementów mniej czy bar-

dziej świadomej formy realizacji planów życiowych i zawodowych. Dysponując wiedzą nabytą zarówno w toku edukacji instytucjonalnej i równoległej (media), jak też obserwacją środowiska społecznego i rynku pracy, potencjalni studenci dostrzegają możliwości i posiadają kompetencje dokonywania wyboru. Na dokonywane wybory oddziałuje wiele czynników, które można nazwać powodami, motywami. Rozumiejąc motywy jako wewnętrzne mechanizmy prowadzące do dokonania wyboru i ukierunkowania zachowania na potrzeby analizowanej problematyki, należy zwrócić szczególną uwagę na motywy realizacji pragnień, które nie służą bezpośredniemu zaspokajaniu potrzeb biologicznych, a są pochodną uczenia się, między innymi na potrzebę osiągnięć [Zimbardo, Johnson, McCann 2013, s. 62; Kopertyńska 2009, ss. 13-15].

Podejmowanie studiów wyższych jest wyrazem dążenia do osiągnięcia pewnego, społecznie uznanego standardu, a we współczesnych warunkach globalizacji wybór zawodu i praca oraz poprzedzająca edukacja to proces długotrwały, a nawet całościowy, wyrażający się w edukacji równoległej i potrzebie doskonalenia, reorientacji [Turska 2005, s. 244]. Uzasadniona zatem jest potrzeba poznania głównych motywów podejmowania studiów wyższych, a w ich obrębie kierunku bezpieczeństwo narodowe. W badaniach własnych interpretację procentowego rozkładu wskazywanych przez badanych motywów wyboru kierunku bezpieczeństwo narodowe można poprzedzić analizą powodów kontynuowania edukacji na poziomie wyższym. Uzyskane w trakcie badań wyniki zostały zaprezentowane w tabeli 1. Podstawą wyliczenia ogólnych rang dla poszczególnych lat i stopni studiów było dodanie przyznawanych przez badane osoby ważności motywów oraz uporządkowanie ich sum od najmniejszej (najwyższa ranga) do największej (najniższa ranga).

Tabela 1. Główne motywy podejmowania studiów wyższych (nadawana ranga)

	SAN					Inna uczelnia
	Studia licencjackie			Studia magisterskie		Studia licencjackie
	I rok	II rok	III rok	I rok	II rok	I rok
Własne aspiracje	1	2	4	3	3	3
Aspiracje rodziców	5	6	6	6	5	6
Uzyskanie dyplomu wyższej uczelni	2	1	3	1	1	1
Ciekawe spędzenie czasu	4	5	5	5	6	4
Zdobycie dobrze płatnego zawodu	1	3	2	2	2	2
Poszerzenie horyzontów myślowych	3	4	1	4	4	5
Inne	6	7	7	7	6	7

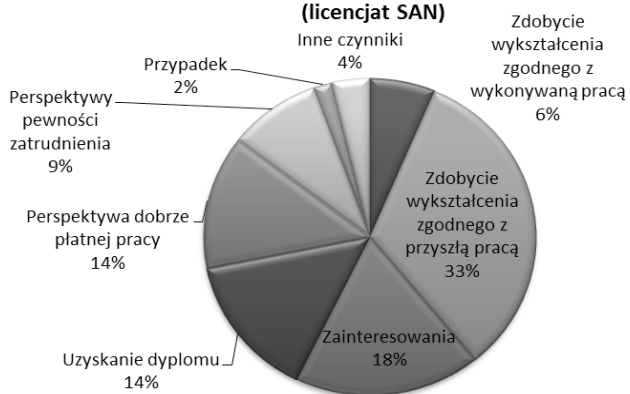
Źródło: opracowanie własne.

Można zauważyć, iż dominującym motywem podejmowania kształcenia w uczelni wyższej jest dążenie do uzyskania jej dyplomu. Drugi w hierarchii ważności powód edukacji studenci wiążą z oczekiwaniem zdobycia dobrze płatnego zawodu. Na trzecim miejscu znalazły się własne aspiracje studentów. Inne motywy wyboru studiów jako formy realizacji celów życiowych i zawodowych znajdują się na dalszych miejscach. Uzasadnione więc może być stwierdzenie, że motywy studiowania mają w największym stopniu charakter nie tylko instrumentalny [Patora 2002, ss. 49-50], ale i realistyczny.

Decyzja o podjęciu studiów zawsze związana jest z wyborem ich kierunku. W przeprowadzonych badaniach pytano respondentów, co było głównym powodem wyboru kierunku studiów bezpieczeństwo narodowe (rysunek 1, 2 i 3 – kafeterię zbudowano na podstawie wcześniejszych badań pilotażowych), dodatkowo poproszono badanych o nadanie ważności, celowo nieco zmodyfikowanej liście możliwych odpowiedzi (tabela 2).

Analizując procentowy rozkład opinii respondentów, daje się łatwo zauważyć, że we wszystkich trzech grupach badanych (rysunek 1, 2, 3) dla blisko jednej trzeciej głównym motywem wyboru kierunku bezpieczeństwo narodowe było zdobycie wykształcenia zgodnego z przyszłą pracą. Jeszcze tylko jeden motyw – zainteresowania – jest wymieniany w przybliżonej wielkości (18%, 20%), ale wyłącznie przez studentów I stopnia, ankietowani uczący się na studiach magisterskich wymieniają go dwukrotnie rzadziej (9%).

Rysunek 1. Motywy wyboru kierunku bezpieczeństwo narodowe (licencjat SAN)



Źródło: opracowanie własne.

Różnica tak znaczącego procentowego udziału zainteresowań (motywacja wewnętrzna) w motywach wyboru kierunku bezpieczeństwo narodowe pomiędzy badanymi poszczególnych stopni studiów prawdopodobnie wynika z tego, że dla uczestników studiów magisterskich jest to kontynuacja nauki, a ponadto dysponują oni proporcjonalnie większym doświadczeniem na rynku pracy. Na studiach II stopnia aktywni zawodowo są wszyscy studenci, wykonując w zdecydowanej większości pracę o charakterze stałym (rys. 4), stąd też studenci II stopnia najczęściej (28%) wskazywali na motyw „zdobyć wykształcenia zgodnego z wykonywaną pracą” (rys. 3).

Warto jeszcze zwrócić uwagę na różnicę udziału motywu wyboru „uzyskanie dyplomu” w deklaracjach poszczególnych grup respondentów, zwłaszcza w przypadku studiów magisterskich jest to 27% (rys. 3) wobec 14% i 9% na studiach licencjackich. Należy przypuszczać, że tak duża rozbieżność wynika ze zdecydowanie wyższej rangi przyznawanej wykształceniu kończącemu się uzyskaniem tytułu magistra.

Pomocne w dalszej analizie motywów wyboru kierunku bezpieczeństwo narodowe mogą być też dane zgromadzone w tabeli 2., a obrazujące nadawane przez badanych ważności poszczególnym motywom (zestawienie zostało przygotowane według tych samych zasad, jak w tabeli 1.).

Rysunek 2. Motywy wyboru kierunku bezpieczeństwo narodowe (licencjat - inna uczelnia)



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 3. Motywy wyboru kierunku bezpieczeństwo narodowe (studia magisterskie SAN)



Źródło: opracowanie własne.

Za najważniejsze motywy wyboru kierunku bezpieczeństwo narodowe można uznać w zasadzie trzy: „zainteresowanie kierunkiem”, „chęć zdobycia wiedzy w dziedzinie bezpieczeństwa” i „zwiększenie szans na rynku pracy”.

Tabela 2. Główne motywy wyboru kierunku studiów bezpieczeństwo narodowe (nadawana ranga)

	SAN					Inna uczelnia
	Studia licencjackie			Studia magisterskie		Studia licencjackie
	I rok	II rok	III rok	I rok	II rok	I rok
Ciekawa oferta programowa	5	5	5	5	5	5
Tradycje rodzinne	6	6	6	6	7	6
Perspektywa wysokich zarobków	4	4	4	4	4	1
Zwiększenie szans na rynku pracy	3	3	3	1	1	2
Chęć zdobycia wiedzy z dziedziny bezpieczeństwa	1	2	2	3	3	4
Zainteresowanie kierunkiem	2	1	1	2	2	3
Przypadek	8	8	7	7	8	7
Namowa znajomych	7	7	8	8	6	8
Inne	9	9	9	9	9	9

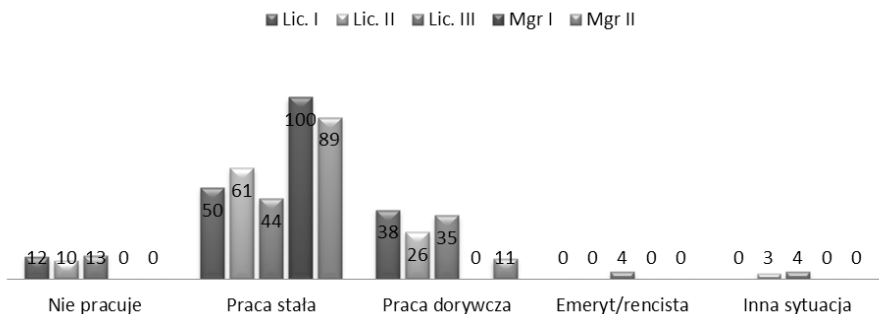
Źródło: opracowanie własne.

Dopełnieniem obrazu motywów wyboru kierunku studiów niech będzie procentowy rozkład odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu badane osoby interesują się bezpieczeństwem narodowym. Studenci określają swoje zainteresowanie bezpieczeństwem narodowym jako bardzo wysokie w 13% przypadków (I rok – licencjat), 10% (II rok – licencjat), 9% (III rok – licencjat), 20% (I rok – magisterskie) i 11% (II rok – magisterskie). W porównywanej uczelni publicznej jest to 12%. Jako wysoki poziom zainteresowania bezpieczeństwem narodowym określiło odpowiednio: 58%, 45%, 69%, 30% i 67% badanych, a w porównywanej uczelni 40%. Średni poziom zainteresowania bezpieczeństwem zadeklarowało odpowiednio: 29%, 45%, 22%, 50% i 22% (w porównywanej uczelni 40%) respondentów. Nikt z badanych studentów SAN nie ocenił swojego zainteresowania bezpieczeństwem narodowym jako niskiego bądź bardzo niskiego, a w porównywanej uczelni były to małe liczby studentów (2% i 3%, trudno było określić swój poziom 3% badanych).

Aktywność zawodowa studentów i plany dotyczące pracy

Praca zawodowa jest źródłem pozyskiwania środków utrzymania, ale daje też poczucie niezależności, prestiżu, społecznego uznania. W procesie pracy weryfikowane są wiadomości i umiejętności pracowników [Armstrong 2007, s. 263], dzieje się tak między innymi z powodu zmieniających się warunków, jej otoczenia technologicznego, organizacyjnego i społecznego, konieczne jest nabywanie i rozwijanie kompetencji zawodowych. Również niezbędne jest kształtowanie kompetencji społecznych, wynikające z uelastycznienia ról zawodowych, z ukierunkowaniem ich szczególnie na wykonywanie zadań przez zespoły [Anderson i Cunningham-Snell 2007, s. 84; Bartkowiak 2010, s. 122], dotyczy to też zhierarchizowanych i o przeważającej strukturze stosunków formalnych instytucji bezpieczeństwa, do pracy w których aspirują bądź już są zatrudnieni studenci kierunku bezpieczeństwo narodowe. Jak już wspomniano, wykonywanie pracy zawodowej wpływa na motywy podejmowania studiów i wyboru ich kierunku. Studenci, szczególnie II stopnia, pracują zawodowo (rys. 4). Również około połowy (50% – I rok, 61% – II rok i 44% – III rok) studentów uczących się na studiach licencjackich ma pracę stałą.

Rysunek 4. Aktywność zawodowa studentów SAN (licencjat i s. magisterskie w %)

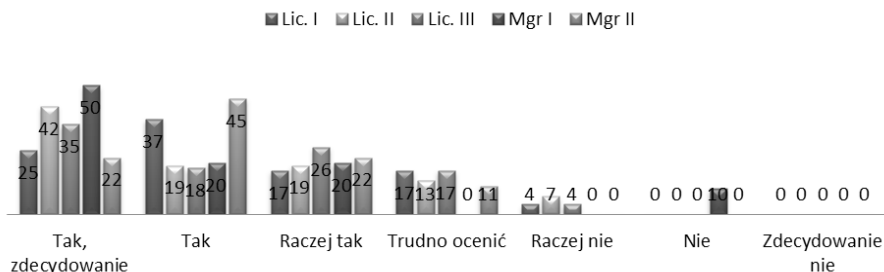


Źródło: opracowanie własne.

Studenci porównywanej uczelni publicznej, głównie ze względu na stacjonarny tryb nauki w zdecydowanej większości nie pracują zawodowo, jedynie 18% z nich podejmuje pracę o charakterze dorywczym.

Część studentów SAN kierunku bezpieczeństwo narodowe, pracujących zawodowo, wykonuje obowiązki bez związku z bezpieczeństwem, zasadne było więc w trakcie badań rozpoznanie czy podejmują bądź podejmą starania o pracę zgodną ze studiowanym kierunkiem. Odpowiedzi respondentów obrazuje rysunek 5. Sumując procentowy udział odpowiedzi „tak, zdecydowanie”, „tak” oraz „raczej tak”, widzimy, że starania o pracę zgodną z kierunkiem studiów są czynione przez zdecydowaną większość (około 80% na studiach licencjackich i około 90% na studiach magisterskich) studiujących.

Rysunek 5. Starania o pracę zawodową zgodną ze studiowanym kierunkiem bezpieczeństwo narodowe studentów SAN (licencjat i s. magisterskie w %)



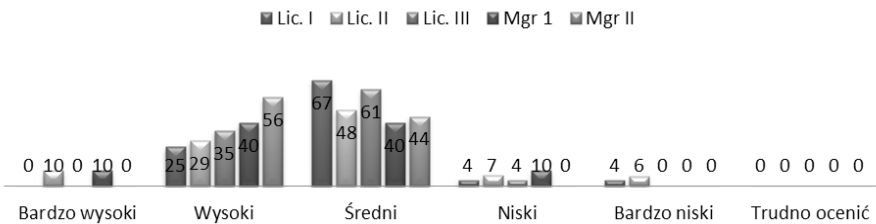
Źródło: opracowanie własne.

Również prawie połowa (45%) badanych studentów porównywanej uczelni deklaruje, że zdecydowanie podejmie starania o pracę zawodową zgodną ze studiowanym kierunkiem, do tych dążeń należy jeszcze doliczyć odpowiedzi „tak” (12%) i odpowiedzi „raczej tak (25%). Łączne odpowiedzi negatywne to zaledwie 5%, a 13% badanych jeszcze nie wie, czy takie starania podejmie.

Deklarowana wiedza studentów o instytucjach bezpieczeństwa jako potencjalnych miejscach pracy absolwentów kierunku bezpieczeństwo narodowe

Motywy wyboru kierunku studiów bezpieczeństwo narodowe w znaczącej mierze są pochodną wiedzy o instytucjach bezpieczeństwa jako potencjalnych miejscach pracy absolwentów. Rozpatrując rozkład odpowiedzi na pytanie o poziom wiedzy o tych instytucjach (rys. 6), można stwierdzić, że bardzo wysoki poziom wiedzy w tym zakresie deklaruje tylko co dziesiąty student drugiego roku studiów I stopnia i w takim samym procencie studenci pierwszego roku studiów II stopnia. Trudno jednoznacznie wnioskować, czy jest tak w wyniku nabytej wiedzy w toku studiów, czy może w efekcie już wykonywanej pracy i odbywanych praktyk w tych instytucjach. Bardzo charakterystyczny jest proporcjonalny do postępu w studiach (kolejne lata) deklarowany a widoczny przyrost wiedzy w odpowiedziach „wysoki” (odpowiednio do lat studiów: 25%, 29%, 35%, 40% i 56%).

Rysunek 6. Deklarowany poziom wiedzy o instytucjach bezpieczeństwa jako potencjalnych miejscach pracy studentów SAN (licencjat i s. magisterskie w %)

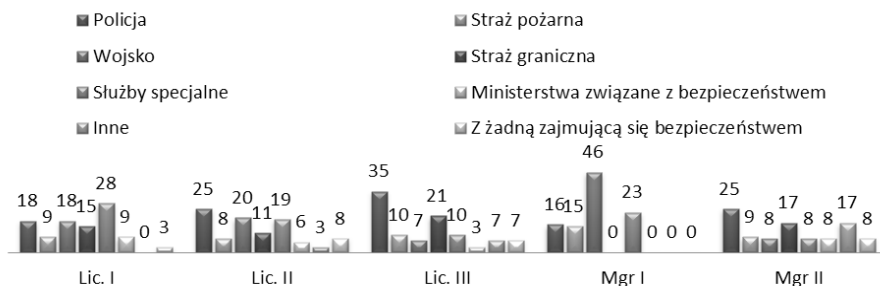


Źródło: opracowanie własne.

Respondenci porównywanej uczelni oceniają poziom swojej wiedzy o instytucjach bezpieczeństwa jako potencjalnych miejscach ich pracy zawodowej jako bardzo wysoki (2%), wysoki (22%) i średni (55%), a zdecydowanie mniej jako niski (10%) i bardzo niski (8%), jak również zaledwie 3% ma problemy z jednoznaczną oceną.

W toku badań interesowano się też, z którymi instytucjami studenci SAN kierunku bezpieczeństwo narodowe wiążą swoje plany zawodowe. Wyniki zebrane na rysunku 7 ukazują, że badani pierwszego roku studiów licencjackich najczęściej (28%) wskazywali na służby specjalne jako przyszłe miejsce pracy, studenci drugiego i trzeciego roku swoje miejsce upatrywali w policji, a respondenci studiów magisterskich wybierali wojsko (46% – I rok) i policję (25% – II rok). Do ciekawych spostrzeżeń można dojść analizując np. malejące procentowo dążenie do pracy w służbach specjalnych w miarę upływu kolejnych lat studiów (z 28% na I roku, poprzez 19% na II roku do 10% na III roku studiów licencjackich oraz z 23% na I roku do 8% na II roku studiów magisterskich).

Rysunek 7. Instytucje, z którymi studenci SAN wiążą własne plany zawodowe (licencjat i s. magisterskie w %)



Źródło: opracowanie własne.

Warto jeszcze nadmienić, że studenci wskazujący odpowiedź „inne” w uzasadnieniach wymieniali dość często administrację samorządową jako planowane miejsce pracy zawodowej i w tym przypadku można zaobserwować tendencję wzrostową na studiach I stopnia (od 0%, poprzez 3% do 7%) oraz II stopnia (od 0% do 17%) na kolejnych latach studiów. Przyczyny zmian w preferencjach badanych prawdopodobnie można powiązać z wzrostem wiedzy o zadaniach i strukturach poszczególnych instytucji w miarę czasu studiowania (spostreżenie to ma też związek z wnioskami wynikającymi z analizy danych, zawartych na rys. 6).

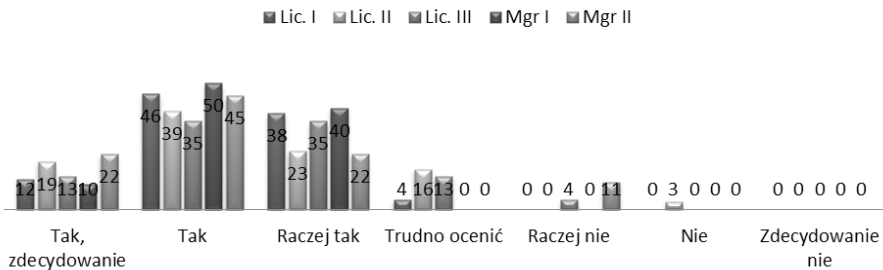
Doświadczenia i opinie o edukacji w uczelni

Kształceniu na poziomie wyższym w obecnej postaci towarzyszą pewne niekorzystne zjawiska, związane z jego masowością. Wymienia się między innymi [Czerepaniak-Walczak 2006, s. 416]:

- „inflację dyplomu szkoły wyższej,
- trudności w znalezieniu pracy zgodnej z kwalifikacjami (...),
- zmianę organizacji procesów kształcenia w szkole wyższej – zastępowanie studiowania i krytycznych analiz informowaniem (...),
- wzrost liczby studentów zaocznych (niestacjonarnych), nieposiadających doświadczenia zawodowego, a wręcz niepracujących zarobkowo”.

Pomimo tych czy innych zarzutów stawianych uczelniom wyższym, absolwenci szkół średnich, nieraz po dłuższej przerwie, podejmują dalszą edukację na poziomie wyższym, upatrując w niej szansę realizacji własnych celów życiowych i zawodowych. Jak są one zaspokajane, można w pewnym przybliżeniu dowiedzieć się, analizując oceny studentów dotyczące zadowolenia ze studiów w SAN na kierunku bezpieczeństwo narodowe (rys. 8).

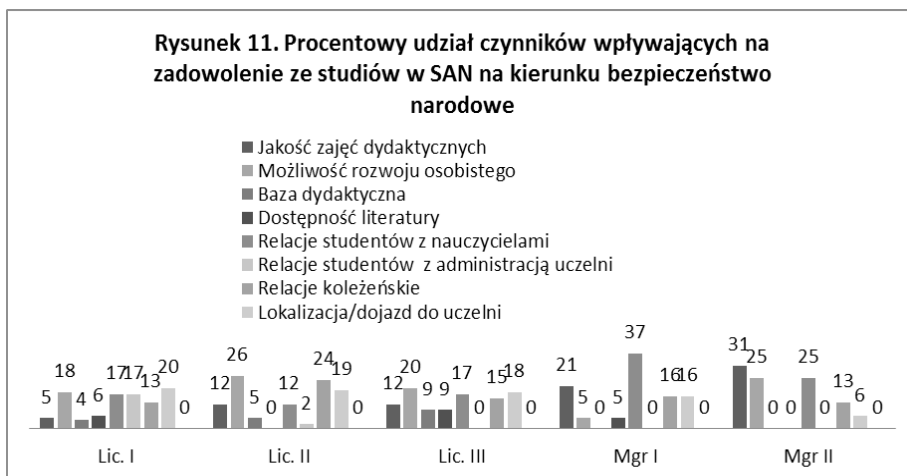
Rysunek 8. Zadowolenie studentów SAN ze studiów na kierunku bezpieczeństwo narodowe (licencjat i s. magisterskie w %)



Źródło: opracowanie własne.

Prawie wszyscy studenci SAN są zadowoleni ze studiów. W porównywanej uczelni zdecydowana większość studentów (zdecydowanie tak – 5%, tak – 32% i raczej tak – 40%) pierwszego roku studiów stacjonarnych na kierunku bezpieczeństwo narodowe jest zadowolona z przebiegu studiów. Odpowiedzi „raczej nie”, „nie” i „zdecydowanie nie” łącznie tylko 6%, ale relatywnie dużo (17%) badanych nie potrafiło dokonać oceny.

Obraz zadowolenia studentów SAN ze studiów na kierunku bezpieczeństwo narodowe będzie bardziej czytelny, jak dodamy do analizy rozkład odpowiedzi na pytanie o to, jakie czynniki i w jakim stopniu wpływają na ów stan zadowolenia (rys. 9).



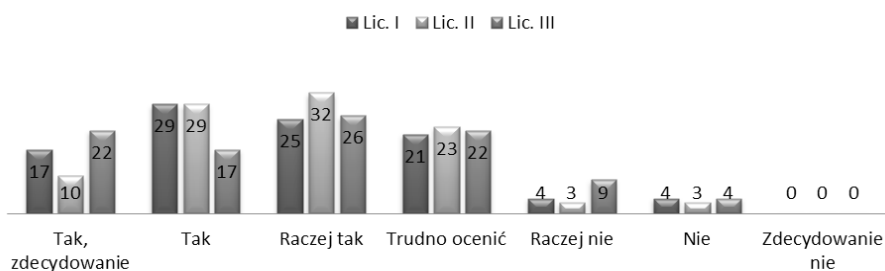
Źródło: opracowanie własne.

Blizsze przyjrzenie się rozkładowi czynników kształtujących zadowolenie studentów z edukacji pozwoliło zauważyć, że badane osoby – studenci I stopnia studiów – prawie bez wyjątku najwyżej sobie cenią możliwość rozwoju osobistego (18%, 26% i 20%), co wskazuje, że dużą wagę przykładają do tworzenia własnych celów i opracowywania sposobów i środków ich osiągnięcia [Zaleski 1991, s. 41]. Na studiach magisterskich jedynie na II roku badani równie wysoko (25%) ocenili możliwości rozwoju osobistego jako czynnika zadowolenia ze studiów. Wyraźnie widoczna jest jednak różnica wielkości zadowolenia ze studiów, wyrażająca się w ocenie jakości zajęć dydaktycznych, na korzyść prowadzonych ze studentami II stopnia edukacji (odpowiednio latami studiów licencjackich: 5%, 12%, 12% a studiów magisterskich 21% i 31%). Daje się też łatwo zauważyć zależność pomiędzy udziałem jakości zajęć dydaktycznych pośród innych czynników zadowolenia ze studiów a czasem trwania studiów; wraz z kolejnymi latami i stopniami studiów (proporcjonalnie do danej grupy badanych) procentowy udział czynnika „jakość zajęć dydaktycznych” rośnie (od 5% do 31%). Spostrzeżenie to może być uzasadnione między innymi większym zrozumieniem wzajemnych ról studentów i nauczycieli, co potwierdzały także relatywnie wysoki udział czynnika „relacje studentów z nauczycielami”, zwłaszcza na studiach magisterskich (37% – I rok i 25% – II rok), pośród innych czynników wpływających na zadowolenie ze studiów. Wśród badanych z innej uczelni

na zadowolenie ze studiów zdaniem jednej czwartej (26%) wpływa możliwość rozwoju osobistego, następnym czynnikiem to jakość relacji społecznych (22% – relacje koleżeńskie i 17% jakość relacji studentów z nauczycielami). Jak się okazuje dla 14% badanych ważnym czynnikiem wpływającym na zadowolenie jest lokalizacja uczelni (dogodność dojazdu). Czynniki wpływające na zadowolenie ze studiowania, bezpośrednio związane z procesem kształcenia, to zaledwie 6% przyznawane jakości zajęć dydaktycznych, 8% bazy dydaktycznej i tylko 1% dostępności literatury. Inne czynniki to 5%.

Dobrym wskaźnikiem, potwierdzającym określone motywy studiowania i wyboru kierunku bezpieczeństwo narodowe oraz w pewnej mierze oceny jakości ich realizacji w toku studiów, mogą być zamiary dalszej edukacji, wyrażane w deklaracjach studentów. Na rysunku 10 przedstawiono procentowy rozkład deklaracji studentów studiów I stopnia co do kontynuacji dalszej nauki na studiach magisterskich. Skumulowane, o różnym stopniu pewności deklaracje pozytywne to odpowiednio do lat studiów 71%, 71% i 65%. Nieco ponad jedną piątą badanych z każdego roku studiów (również trzeciego), nie potrafiła się określić, czy podejmie dalszą naukę. Proporcjonalnie większy udział deklaracji negatywnych studentów ostatniego roku studiów (skumulowane 13% wobec 8% na I roku i 6% na II roku) może mieć związek z tym, że mają oni trudności ze znalezieniem pracy (rys. 4).

Rysunek 10. Deklarowana kontynuacja edukacji na kierunku bezpieczeństwo narodowe na studiach magisterskich (licencjat SAN w %)



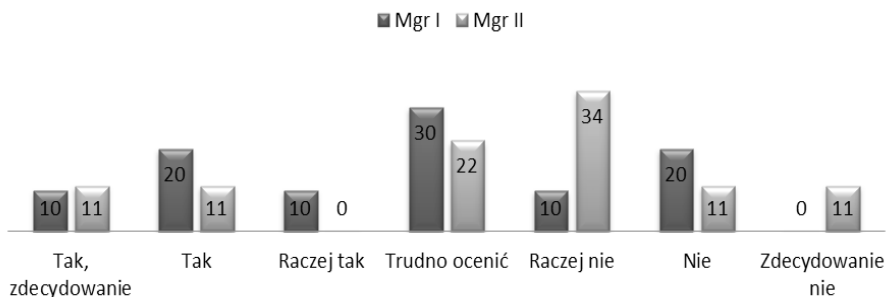
Źródło: opracowanie własne.

W porównywanej uczelni procentowy rozkład deklaracji studentów co do kontynuacji studiów na drugim stopniu i na kierunku bezpieczeństwo narodowe, jest nieco niższy, 62% respondentów zamierza kontynuować edukację na studiach magisterskich („tak, zdecydowanie” – 7%, „tak” – 30%, „raczej tak” – 25%). Znamienne, że jedna czwarta nie

wie, czy się zdecyduje na kontynuowanie edukacji, a 13% deklaruje, iż jej nie podejmie („raczej nie” – 7%, „nie” – 3%, „zdecydowanie nie” – 3%).

Zdecydowanie inny jest rozkład deklaracji kontynuowania kształcenia wśród studentów studiów magisterskich (rys. 11) na kierunku bezpieczeństwo narodowe. Mniejsze zainteresowanie dalszym rozwojem w formie instytucjonalnej pośród uczących się na studiach magisterskich w stosunku do deklaracji studentów I stopnia studiów w zasadzie należy uznać za zjawisko normalne w wymiarze społecznym i indywidualnym. Osoby kończące studia magisterskie osiągają pewien poziom prestiżu społecznego (tytuł magistra) i do pewnego stopnia poprawili swoje wyobrażenia o perspektywach na rynku pracy, ale z drugiej strony dwie trzecie badanych założyło rodziny, a ponad jedna trzecia ma dzieci. Między innymi obowiązki rodzinne i zawodowe studentów (prawie wszyscy pracują) zdecydowanie znalazły odzwierciedlenie w rodzajach analizowanych tutaj deklaracji, widoczne jest to zwłaszcza wśród studentów drugiego roku (suma deklaracji negatywnych studentów I roku to 30%, a II roku to 56%).

Rysunek 11. Deklarowana kontynuacja edukacji w dziedzinie bezpieczeństwa na studiach podyplomowych, doktoranckich (s. magisterskie SAN w %)



Źródło: opracowanie własne.

Pomimo tak znaczącego odwrócenia rodzaju deklaracji, warto podejmować różnorakiego rodzaju wysiłki, aby zachęcić studentów do kontynuowania kształcenia. Osoby, które deklarują uczestnictwo w różnych formach dalszej edukacji, to 40% ogółu uczących się studentów pierwszego roku i 22% drugiego roku studiów magisterskich, a przecież są jeszcze osoby niezdecydowane (30 i 22%). Potencjał motywacji studentów do dalszego rozwijania się tkwi w trafnym rozpoznaniu potrzeb interesariuszy i złożeniu odpowiedniej oferty edukacyjnej.

Uwagi końcowe

Bez przesady można stwierdzić, że motywy wyboru kierunku studiów i motywacja w trakcie studiowania, oprócz zdolności, są czynnikiem przesądającym o powodzeniu w studiach, a tym samym determinacji w osiągnięciu wartościowych indywidualnie i społecznie celów życiowych i zawodowych.

W wyniku badań nad motywami wyboru kierunku studiów bezpieczeństwo narodowe (z wykorzystaniem retrospekcji studentów) można stwierdzić, że:

- zróżnicowanie motywów jest duże i przypisywane są im różne znaczenia w zależności od długości trwania studiów i stanu aktywności zawodowej. Możliwość znalezienia dobrej pracy i zainteresowania są dominującymi motywami. Chociaż ukończenie studiów niekoniecznie gwarantuje społeczny i zawodowy sukces, to motywy studiowania na kierunku bezpieczeństwo narodowe w największym stopniu są związane z dążeniem przez studentów do poprawy pozycji bądź jej utrzymaniem na rynku pracy;
- motywy podejmowania studiów na kierunku bezpieczeństwo narodowe wynikają w znacznym stopniu z zainteresowań problematyką bezpieczeństwa i chęci pogłębienia wiedzy. W procesie kształcenia należy więc, poprzez doskonalenie oferty edukacyjnej, zmniejszać rozbieżność pomiędzy poczuciem sukcesu (ukończenie studiów) a możliwościami ich wykorzystania na rynku pracy. Dbając o wypełnienie odpowiednimi treściami kształcenia krajowych ram kwalifikacji, należy uwzględnić duży zakres samodzielności studentów, nie zaniedbując umiejętności pracy w zespołach;
- motywy zewnętrzne, ujawniające się szczególnie w początkowej fazie studiów, należy przekształcać w wewnętrzne poprzez kształtowanie i rozwój zainteresowań studentów różnymi aspektami społecznymi, organizacyjnymi i personalnymi bezpieczeństwa poprzez włączanie w procesy badań jako ogólne i specjalistyczne przygotowanie do pracy zawodowej.

W celu uzyskania możliwie pełnego obrazu motywów wyboru studiów na kierunku bezpieczeństwo narodowe pożądane jest poszerzenie zakresu badań o instytucje – interesariuszy – jak też inne uczelnie, gdzie uprawiane są studia w dziedzinie bezpieczeństwa.

Bibliografia

Anderson N., Cunningham-Snell N. (2007), *Selekcja pracowników* [w:] N. Chmiel (red.), *Psychologia pracy i organizacji*, GWP, Gdańsk.

Armstrong M. (2007), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków.

Babbie E. (2009), *Podstawy badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Bartkowiak G. (2010), *Psychologia w zarządzaniu. Nowe spojrzenie*, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań.

Czerepaniak-Walczak M. (2006), *Uczenie się czy studiowanie? Niektóre aspekty procesu bolońskiego* [w:] K.W. Jaskot (red.), *Wprowadzenie do pedagogiki szkoły wyższej*, Oficyna IN PLUS, Szczecin.

Kopertyńska M.W. (2009), *Motywowanie pracowników. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.

Kożusznik B. (red.) (2005), *Kapitał ludzki w dobie integracji i globalizacji*, Wydawnictwo UŚ, Katowice.

Majchrzak P. (2015), *Motywy wyboru studiów na kierunku bezpieczeństwo narodowe a plany zawodowe i życiowe studentów*, niepublikowana praca licencjacka pod kierunkiem J. Bieńkowskiego), Warszawa.

Nowak S. (2011), *Metodologia badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Patora R. (2002), *Kształtowanie rynku szkolnictwa wyższego*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń – Łódź.

Zaleski Z. (1991), *Psychologia zachowań celowych*, PWN, Warszawa.

Zimbardo P.G., Johnson R.L., McCann V. (2013), *Psychologia. Kluczowe koncepcje. Motywacja i uczenie się*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Bogdan Panek | bpanek@spoleczna.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Powrót do „zimnej wojny” czy też konieczność stworzenia nowego ładu światowego

Return to “Cold War” or the Necessity to Create New Order in the World

Abstract: This article presents the consequences of the changes that have taken place in the security environment on the European continent as the result of the direct and indirect involvement of the Russian Federation in the Ukraine crisis. The situation catalyzed the need to rethink and build new European security architecture within the global system. The article seeks to answer the following questions: With the respect to aforementioned situation – how should the future of the European state system look like? How the global superpower – United States intends and wants to provide security on a global scale in the future?

Keywords: European security, global security, Cold War, new order in the World, superpower

Potrzeba stworzenia nowej architektury bezpieczeństwa w Europie

Rok 2014 w całej Europie był niewątpliwie wielkim wspomnieniem zarówno w odniesieniu do obchodów wybuchu I wojny światowej w 1914 roku, jak i agresji Niemiec na Polskę, która zapoczątkowała II wojnę światową. Mimo tych traumatycznych wydarzeń miały też miejsce szczęśliwe wspomnienia, jak te z 1989 roku, związane ze zwycięstwem „Solidarności” w Polsce czy też upadkiem muru berlińskiego, który skutkowało zjednoczeniem Niemiec i całej Europy.

Jednak ten sam rok był również czasem głębokich zmian, jakie zaszły w środowisku bezpieczeństwa europejskiego oraz niestety powrotem wojny do Europy, będącej konsekwencją inwazji rosyjskich wojsk na Ukrainie i późniejszej aneksji Krymu. Ta sprzeczna z prawem międzynarodowym agresja na suwerenne państwo i destabilizacja sytuacji na wschodzie Ukrainy, spowodowana przez działania zarówno separatystów, jak i rosyjskich żołnierzy, pogrzebała wszystkie marzenia, aby móc zrozumieć i postrzegać Rosję jako równoprawnego partnera w ramach wspólnego systemu bezpieczeństwa w Europie [Schwarz, Kohl 2014, s. 930].

W związku z tym powstaje pytanie: Jak w takiej sytuacji powinna wyglądać przyszłość europejskiego systemu państwowego? Do tej pory Unia Europejska i jej państwa członkowskie, pomimo istniejącej różnicy zdań, wykazały się adekwatnym do zaistniałej sytuacji kryzysowej stopniem zdolności do wspólnego działania. Sankcje nałożone na Rosję i Władymira Putina przynoszą zakładany efekt. Strategia zakładająca zastosowanie kombinacji sankcji gospodarczych i gotowości do prowadzenia wspólnych rozmów wydaje się właściwa, ponieważ Rosja nie może sobie pozwolić na aneksję wschodniej Ukrainy. Jednak ciągle dostawy ciężkiej broni dla separatystów wskazują, że Putin za wszelką cenę chce wygrać rozpoczętą przez siebie wojnę. Dlatego też już teraz rosyjscy eksperci wojskowi ostrzegają przed trzecią wojną światową [Buschinski 2015, s. 13].

Wielu ekspertów uważa, że bardzo dużym błędem Unii Europejskiej było włączenie się jej do walki z Federacją Rosyjską o wpływy w Europie Wschodniej [Hoffmann 2014, s. 28]. Po wydarzeniach mających miejsce na Placu Niepodległości (Majdanie) w Kijowie Ministrowie Spraw Zagranicznych Trójkąta Weimarskiego bezskutecznie próbowali znaleźć pokojowe rozwiązanie. Ze względu na nałożone sankcje ekonomiczne Rosja została zmuszona do wykonania gwałtownego zwrotu w kierunku Chin – prosząc je o pomoc. W odpowiedzi Chińska Republika Ludowa wyraziła gotowość do zakupu dużej ilości gazu i innych surowców naturalnych z Rosji. Ponadto w celu stabilizacji bardzo już osłabionego rubla Chiny zgodziły się na przyznanie Rosji pomocy finansowej.

Federacja Rosyjska, dokonując agresji na Ukrainę, pokazała że zamierza zbudować nowe imperium. Swojego rodzaju platformą będzie Euroazjatycka Unia Gospodarcza, którą Rosja postrzega jako swoją strefę wpływów. Putin w swoim wystąpieniu wygłoszonym 04 grudnia 2014 roku podkreślał szczególne znaczenie Krymu dla narodu rosyjskiego, wyrażając to w następujących słowach: „(...) tam znajduje się duch wielkiego narodu rosyjskiego. Krym był i jest dla Rosji jak Tempelberg dla Żydów w Jerozolimie (...)” [www.spiegel.de]. Należy mieć przy tym na uwadze fakt, że również wielu Rosjan uważa Kijów za początek i źródło wschodniosłowiańskiej państwowości.

Natomiast przemówienie prezydenta Putina wskazuje jednoznacznie, jak w nacjonalistyczny sposób stara się on pobudzić Rosjan i przedstawiać spowodowaną

przez siebie sytuację zarówno na arenie międzynarodowej, a głównie zaś wewnątrz własnego kraju. Putin odwołując się do chrześcijaństwa, próbuje zjednoczyć wszystkich Rosjan, nawołując ich do odwrócenia się od Zachodu i bazowania na rządach silnego przywódcy, którego rządy zapewnią im dostatek i dobrobyt [Thumann 2015, s. 17].

Prezydent Putin przy wykorzystaniu swojej bardzo skutecznej propagandy stara się przedstawić własnemu narodowi zarówno agresję na Ukrainę, jak i będące jej konsekwencją trudności gospodarcze Rosji jako część walki przeciw dekadentkiemu Zachodowi. Mając na uwadze stale rosnącą izolację Federacji Rosyjskiej na arenie międzynarodowej, coraz to bardziej przyciąga Putina ponownie w stronę znanego w Rosji nacjonalizmu. Jednocześnie próbuje on doprowadzić do rozłamu w dotychczas jednolitym stanowisku Zachodu. Atak na suwerenność i prawo do samostanowienia Ukrainy tłumaczy on koniecznością ochrony i obrony rosyjskiej mniejszości, argumentując, że takie prawo występuje też w innych państwach Europy. Jednak powyższy argument znamy już z czasów przed drugą wojną światową, kiedy to napaści i wojny z sąsiedzkimi państwami były uzasadniane koniecznością ochrony swoich mniejszości narodowych. W tym miejscu należy powołać się na „lekcję historii” z XX wieku, z której wynika, że agresja pozostawiona bez odpowiedzi rodzi nową agresję [Grätz 2014, s. 39].

Aneksja Krymu dokonana przez Federację Rosyjską jednoznacznie pokazała, że zagrożenie wschodnich państw członkowskich Unii Europejskiej, a tym samym całej zjednoczonej Europy jest obecnie nie tylko hipotetyczne [Mimm 2014, s. 3]. Próby podjęte przez prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki Baracka Obamy, który stwierdził, że Rosja jest wyłącznie mocarstwem regionalnym, były kontrproduktywne i przyniosły wręcz odwrotny od oczekiwanego skutek, ponieważ Putin przyjął to jako wyzwanie. Niestety udział Europy w tym konflikcie jak na razie ogranicza się do sankcji i negocjacji. Należy mieć przy tym także na uwadze bardzo istotny fakt, że ten kto podobnie jak wielu amerykańskich polityków chce dostarczać broń na Ukrainę osłabia Europę, a wzmacnia Putina, ponieważ w trwającym konflikcie zbrojnym to właśnie on posiada bezsprzeczną siłę w jego dalszej eskalacji. Jednak jego słabym punktem jest gospodarka – obecnie Rosja boryka się ze strukturalnym kryzysem gospodarczym, ponieważ dalsze zaostrzenie konfliktu najbardziej odbija się na rosyjskim sektorze ekonomicznym [Thumann 2015, s. 2].

Jak wskazuje na to początek 2015 roku, niezbędnym warunkiem dla zapewnienia w przyszłości pokoju i bezpieczeństwa w Europie jest wypracowanie i wynegocjowanie pomiędzy Rosją i Zachodem nowej architektury bezpieczeństwa. Współcześnie zarówno wielu polityków, jak i komentatorów wychodzi z założenia, że pokój i bezpieczeństwo w Europie mogą być zagwarantowane tylko przy udziale Rosji – co wydaje się być banalnie prawidłowe i właściwe. Tylko że niektórzy komentatorzy za wszelką cenę chcą określić i „narysować” ostateczną linię rozgraniczenia, minimalizując i nie patrząc

na agresywną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa prezydenta Federacji Rosyjskiej. To może być bardzo niebezpieczne i skłaniać go do tworzenia kolejnych „punktów zapalnych” w Europie Wschodniej. Roszczenia Rosji w odniesieniu do jej strefy wpływów i kształtu architektury bezpieczeństwa w Europie stoją w sprzeczności z wysiłkami, które zostały podjęte na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, by wyłączyć Rosję w zachodnie instytucje bezpieczeństwa. Dlatego też nowa architektura bezpieczeństwa wymaga nieco innego spojrzenia i podejścia, a w związku z tym musi ona polegać na jednoczesnym zastosowaniu strategii odstraszenia i odprężenia. Jednak jest to możliwe tylko wówczas, gdy Stany Zjednoczone Ameryki – tak jak w ostatnich latach – pozostaną częścią składową tego rozwiązania. Na szczęście błędne okazało się przypuszczenie, że administracja obecnie urzędującego prezydenta USA Baracka Obamy zamierza wycofać się z Europy – na co zresztą nie ma żadnych dowodów. Należy mieć przy tym na uwadze fakt, że w USA dla zwolenników twardej, realnej polityki Europa po zakończeniu zimnej wojny straciła już swoje znaczenie i przestała być tak ważna jak wcześniej. Dla izolacjonalistów w Waszyngtonie Europejczycy byli postrzegani jako niewdzięczni i uparci, ponieważ nie postępowali zgodnie z kierunkiem polityki prowadzonej przez USA, która przez ponad 60 lat była gwarantem ich pokoju i bezpieczeństwa [Kohler 2015, s. 1]. Jednak nawet próba zbudowania przez Amerykanów nowej równowagi sił w regionie Pacyfiku wspólnie z Japonią, Koreą Południową i Australią przeciw Chinom choć uważana za sukces, jest dopiero w początkowym jej stadium, ponieważ Chiny nie wydają się być pod wrażeniem wysiłków podejmowanych przez USA w celu rozszerzenia swojej strefy wpływów na świecie. Obecnie Chińska Republika Ludowa rozszerzyła swoją obecność wojskową w regionie Morza Południowo-Chińskiego przy jednoczesnym, konsekwentnym zwiększeniu swojej obecności gospodarczej w Europie i Rosji. Jest to bardzo mądra polityka, ponieważ wyłącznie dzięki chińskiej pomocy udało się ograniczyć wpływ zachodnich sankcji wobec rosyjskiego rubla, przychody wynikające z obrotu towarami, a także oddziaływanie sankcji nałożonych przez Zachód na panującą w całej Rosji recesję. Powyższe wskazuje więc, że wyścig o pozyskanie rynków w skali światowej został rozpoczęty [Wagner 2015, s. 58].

Dodatkowo na niekorzyść Stanów Zjednoczonych Ameryki przemawia fakt, że do tej pory nie wypracowały one przekonującej koncepcji, w jaki sposób zamierzają reagować na zmiany sytuacji geopolitycznej w regionie Europy i Azji. Jest to tym bardziej ważne i pilne, jak zakończenie misji Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa w Afganistanie (ISAF). W związku z tym rodzi się bardzo ważne pytanie: W jaki sposób w przyszłości potęga i supermocarstwo światowe, jakim są Stany Zjednoczone Ameryki, zamierza i chce zapewniać bezpieczeństwo w skali globalnej?

Główny motor napędowy i siła zachodniego sojuszu, jakim są bez wątpienia Stany Zjednoczone Ameryki, w ostatnich latach utraciła wcześniejszą pewność siebie, a to

głównie za sprawą rozpoczętej w 2001 roku przez administrację Geорга Busha (Juniora) walki z terrorem [Bahners 2015, s. 3]. Ten, kto podsłuchuje przyjaciół, ponieważ postrzega zarówno obywateli własnego kraju, jak i swoich sojuszników jako potencjalnych terrorystów, i wprowadza w tym celu totalny nadzór telefonii stacjonarnej i komórkowej, jak i komunikacji cyfrowej, sam nie ma prawa wymagać od innych zaufania. Ponadto coraz więcej ludzi jest zdania, że Stany Zjednoczone Ameryki kontynuując realizację swoich własnych interesów gospodarczych, nie patrzą na sprawy dotyczące interesów ich sojuszników. Kto z jednej strony wkracza do strefy wolnego handlu, a z drugiej zaś dąży do narzucenia dominacji w komunikacji cyfrowej przez takie firmy jak: Google, Facebook, Amazon itp., jest bardzo złym przykładem umowy o wolnym handlu. To samo odnosi się także do kontroli firm z sojusznicznych państw partnerskich przez amerykańską Komisję Papierów Wartościowych i Giełd (ang. United States Securities and Exchange Commission – SEC). Podobna utrata reputacji przez supermocarstwo, czyli USA, jest spowodowana sytuacją na Bliskim Wschodzie, gdzie Amerykanie nie są obecnie w stanie nad nią zapanować. Sekretarz Stanu Jon Kerry w „pełen podziwu” sposób stara się o ponowne wznowienie rozmów pokojowych pomiędzy Izraelem a Autonomią Palestyńską. Wojna domowa w Libii, Syrii i Iraku, a także walka o dominację w regionie Bliskiego Wschodu pomiędzy Turcją, Iranem i Arabią Saudyjską mają dla zainteresowanych państw priorytetowe znaczenie. Istniejąca od wielu lat próżnia władzy w Iraku, będąca konsekwencją amerykańskiej interwencji militarnej z 2003 roku, została wypełniona przez radykalną organizację terrorystyczną „Państwo Islamskie”. Ponadto także głos USA, jako „strażnika przestrzegania praw człowieka i obywatela”, został poważnie nadszarpnięty i uszkodzony przez usankcjonowanie przez państwo tortur i tajnych więzień.

W związku z tym Amerykanie nie mają obecnie prawa do zadawania pytań, które kwestionują niezbywalne prawa człowieka i obywatela. Tak więc Zachodni Sojusz zachowa zdolność i będzie gotowy do działania, jeśli wszyscy jego członkowie będą traktowani na równi ze sobą, a Amerykanie przyznają się do popełnienia tego wielkiego błędu.

Rozwiązanie obecnych konfliktów jest niemożliwe bez Europy

Zjednoczona Europa nie jest supermocarstwem, lecz to nie jest także Europa, której czas minął, ponieważ wspólna i zjednoczona jest jedną z wielkich potęg przyszłości XXI wieku [Zeit-Online 2011, s. 2]. Helmut Kohl, będący honorowym obywatelem Europy, ujął to w następujących słowach: „(...) projekt pod nazwą Europa nie był nigdy realizowany

z odpowiednim rozmachem i siłą, ponieważ interesy narodowe zawsze były wysuwane na plan pierwszy. Europa po raz kolejny staje się kozłem ofiarnym w imię krajowych wysiłków reformatorskich, które osłabiły więzi transatlantyckie i zaniedbały rozwój raczkującego partnerstwa z Rosją” [Kohl 2014, s. 50]. Powyższa wypowiedź odnosi się do 1998 roku (po zmianie rządu w Niemczech), czyli prawie dekadę od zakończenia zimnej wojny, podczas której nie udało się stworzyć nowych struktur bezpieczeństwa. Globalny kryzys finansowy, który został spowodowany przez neoliberalną aberrację, kosztował nas kolejne dziesięć lat. Zamiast budować nowy porządek świata we wspólnocie wolnych narodów Zachodu, odeszliśmy od tego po dramatycznych i traumatycznych przeżyciach związanych z atakami terrorystycznymi z 11 września 2001 roku. W konsekwencji walka przeciw terroryzmowi zamiast pokoju i demokracji spowodowała więcej konfliktów i aktów terroru. Jak się okazuje teraz, powrót zza Atlantyku do supermocarstwa w dobie globalizacji i linii rozgraniczenia na świecie nie jest już obecnie właściwym rozwiązaniem.

Henry Kissinger w swojej nowej książce pt. *Porządek światowy* formułuje następujące pytanie: Jeśli Europie, nieważne w jaki sposób, uda się osiągnąć jedność, to jak zdefiniuje swoją rolę na świecie? W tym przypadku możliwe są trzy opcje działania, a mianowicie: pierwsza – zakładająca rozszerzanie partnerstwa transatlantyckiego – zajmując coraz bardziej neutralne stanowisko, lub szuka milczącej zgody potęg lub ugrupowań spoza Europy [...], krótko mówiąc będzie to nadal społeczność transatlantycka, a jeśli tak, na co mam szczerą nadzieję, to jak zostanie zdefiniowana? Z kolei w odniesieniu do USA pisze: „...biorąc pod uwagę historię i sytuację geopolityczną, Stany Zjednoczone Ameryki mają wszelkie podstawy, by wspierać proces integracji europejskiej, jeśli nie chcą dryfować w próżni geopolitycznej. Ameryka oddzielona w sferze politycznej, gospodarczej i obronnej od Europy byłaby wyspą u wybrzeży Europy, podczas gdy ona mogłaby stać się dodatkiem w Azji Wschodniej oraz w regionie Środkowego i Bliskiego Wschodu” [Kissinger 2014, s. 110].

Powyższa analiza tego mądrego i doświadczonego polityka wskazuje, że Amerykanie wciąż do tej pory nie rozumieją nowej Europy, w której minął już okres państw stricte narodowych, ponieważ państwa członkowskie Unii Europejskiej swoje prawa w zakresie suwerenności w dużym stopniu oddały do Zjednoczonej Europy i obecnie tak naprawdę żaden z krajów UE nie jest w pełni suwerenny. Na poziomie europejskim w miejsce wieloszczeblowej demokracji powstała Zjednoczona Europa, która już obecnie posiada kompetencje państwowe. Prawdą jest też, że niektóre rządy i politycy nie chcą dostrzec tej rzeczywistości. Przykładem może być nowy grecki rząd, który obecnie nie posiada pełnej suwerenności we wspólnym rynku wewnętrznym, by móc podejmować samodzielne inicjatywy w celu spłaty swoich zadłużeń wobec krajów członkowskich strefy euro. Także Wielka Brytania w 2013 roku, po ostrym sporze, jaki miał miejsce w Izbie Gmin

brytyjskiego parlamentu, który dotyczył militarnego zaangażowania w Syrii i zakończonej fiaskiem wojny w Iraku, nie może zacząć od niezmienionej kontynuacji „specjalnych stosunków” (ang. Special Relationship) ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki [Buchsteiner 2015, s. 8]. W Londynie już od dawna wiadano, że jeśli Europa chce być poważnie brana pod uwagę w polityce zagranicznej¹, to musi wspólnie, jednotorowo działać w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa [Kauffmann, Kornelius 2015, s. 11].

W związku z konfliktem na Ukrainie po czasie dezintegracji i rozpadu Europy oraz całego Zachodu w 2014 roku przyszedł czas na pogłębioną integrację Europy. Wraz z powstaniem Unii Bankowej został wzmocniony jednolity rynek europejski – dzięki wprowadzeniu Wspólnej Polityki Gospodarczej i Fiskalnej – a poprzez to najważniejsze instytucje Unii Europejskiej zostały wzmocnione. Niespodziewanie doświadczeni obywatele Europy latem 2014 roku byli świadkami nowych wyborów do parlamentu europejskiego i wyboru przewodniczącego Komisji UE, które doprowadziły do jeszcze większej demokratyzacji Europy. Nominacja najlepszych kandydatów w okresie przygotowań do wyborów europejskich oraz wybór Jean-Claude Junckera na przewodniczącego Komisji Europejskiej wraz z powołaniem siedmiu wiceprzewodniczących i wyznaczenie zdolnej do rządzenia w Parlamencie Europejskim koalicji było przez wszystkich postrzegane jako rewolucyjny i demokratyczny akt [Rüttgers 2014, s. 16].

Zjednoczenie Europy jest i pozostanie zadaniem w XXI wieku

Z przeprowadzonych analiz wynika, że problem dezintegracji europejskiej nie znajduje się w Parlamencie czy też Komisji Europejskiej, lecz wynika z nadmiernych i wygórowanych żądań Rady Europejskiej. Głęboko niedemokratyczny jest fakt, że w rzeczywistości wiele decyzji Rady Europejskiej zostaje przygotowywanych i uzgadnianych przez ambasadorów państw członkowskich UE, a te następnie są przyjmowane przez Radę Europejską podczas tajnej sesji. Niezależnie od tego obecnie najważniejszym zadaniem Rady Europy jest opracowanie nowej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Jest to o tyle istotne dla Europy, że jeśli Stany Zjednoczone Ameryki pod kierownictwem kolejnego prezydenta w przyszłości swój główny wysiłek skupią na regionie Pacyfiku, to pojawi się bardzo często formułowane i cytowane pytanie: „Kiedy Europa przejmie odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo?” W tym samym czasie muszą zostać także udzielone jednoznaczne odpowiedzi na coraz częściej stawiane w krajach wschodnich

1 O czym świadczy fakt podpisania w 2010 roku pomiędzy W. Brytanią a Francją porozumienia w sprawie współpracy w zakresie obronności.

Unii Europejskiej pytania: „Czy w przyszłości będzie obowiązywała zasada obrony kolektywnej? Czy obowiązuje i funkcjonuje jeszcze zasada odstraszenia?” [Franke 2014, s. 59].

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że obecna sytuacja wymaga podejścia strategicznego i wypracowania nowej architektury bezpieczeństwa. Przy czym nie jest to tylko kwestią europejską, ponieważ jest to część budowy nowego porządku świata. Szczególnie mając na uwadze fakt, że Unia Europejska i jej państwa członkowskie są i pozostaną partnerem wspólnoty zachodnich wartości. W kwestiach globalnych UE współpracuje z USA i NATO, którą to współpracę będzie prowadziła także w przyszłości w oparciu o zasadę głębokiego zaufania. Jednak podstawowym warunkiem jest konieczność przejścia przez Unię Europejską większej odpowiedzialności i gotowość do realizacji szerokiego spektrum zadań. Jednak dotyczy to nie tylko rozwoju zdolności obronnych, ponieważ oprócz zdolności do obrony musi ona dysponować możliwościami w zakresie zwalczania przyczyn, które prowadzą do terroru i aktów przemocy w Europie oraz w sąsiadujących z nią regionach².

Były Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan często w swoich wypowiedziach podkreślał, że pokój, bezpieczeństwo, rozwój dla wszystkich, praworządność oraz prawa człowieka są jak naczynia połączone, dodając że nie ma rozwoju bez pokoju i bezpieczeństwa, a pokój i bezpieczeństwo nie może istnieć bez rozwoju [Annan 2015, s. 58].

Jako aktywny partner w tworzeniu wielobiegunowego świata Unia Europejska jest zobowiązana do demokracji, praworządności i przestrzegania prawa człowieka zgodnie z podstawą prawną społeczności międzynarodowej [Rüttgers 2007, s. 96]. Jednak ten nowy fundament zachodniej wspólnoty wartości wymaga rozszerzenia Wspólnoty Europejskiej, a Europa nie może wyłącznie samodzielnie działać i poszukiwać nowego ładu światowego [Kissinger 2014, s. 111]. Integracja europejska była odpowiedzią narodów Europy po drugiej wojnie światowej w pierwszej połowie XX wieku, a w obecnym XXI wieku pokój i wolność w Europie może być zapewniona wyłącznie wtedy, gdy Unia Europejska i jej państwa członkowskie nie powrócą do starych praktyk, związanych z dążeniem do przyjęcia z powrotem wzorca państwa narodowego.

Uogólniając, należy skonstatować, że zjednoczona Europa musi być priorytetowym celem i podstawowym zadaniem dla wszystkich państw członkowskich UE w XXI wieku, a nie tylko dla Stanów Zjednoczonych Ameryki, ponieważ tylko w ten sposób można zarówno nie dopuścić do rozpoczęcia nowej zimnej wojny, a także ustanowić nowy porządek na świecie.

2 Bez walki z ubóstwem i bezrobociem nie będzie nigdy pokoju.

Bibliografia

- Bahners P.** (2015), *Verhandeln mit dem Zaren* [in:] „FAZ”, 11.02.
- Buchsteiner J.** (2015), *Wo ist Britannien?* [in:] „FAZ”, 13.02.
- Buschinski J.** (2015), *Dann Müsste Man den Dritten Weltkrieg Beginnen*, Interview, SZ 31.01.
- Franke U.E.** (2014), *Vom Gewicht des Schreckens* [in:] „Politische Meinung”, nr 528 Sept./Okt.
- Grätz J., Christie E.H.** (2014), *Wie Kante Zeigen* [in:] „Die Politische Meinung”, nr 528, Sept./Okt. 2014.
- Heumann Hans-Dieter, Genscher Hans-Dietrich** (2012), *Die Biographie*, Paderborn.
- Hoffmann C.** (2014), *Gipfel des Scheiterns* [in:] „Der Spiegel”, nr 48.
- Kauffmann S., Kornelius S.** (2015), *Das Ende der Ruhe* [in:] Europa, SZ, 05.02.
- Kissinger H.** (2014), *Weltordnung*, München.
- Kohl H.** (2014), *Aus Sorge um Europa – Ein Appell*, München.
- Kohler B.** (2014), *Die Einhegung Putins* [in:] „FAZ” 11.02..
- Mimm J.** (2014), *Herausforderungen für das Transatlantische Bündnis: Die Ukrainekrise und die NSA – Affäre* [in:] „APuZ”, nr 50-51.
- Rüttgers J.** (2014), *Eine kleine Geschichte von Europas Zukunft* [in:] „Bonner Perspektiven”, nr 9.
- Schwarz H.P., Kohl H.** (2014), *Eine Politische Biographie*, Pantheon-Ausgabe.
- Thumann M.** (2015), *Iwan, der Halb so Schreckliche* [in:] „Die Zeit”, nr 08.01.
- Thumann M.** (2015), *Was Geht Hier Vor?* [in:] „Die Zeit”, nr 12.02.
- Wagner W.** (2015), *Der Wettlauf um die Märkte* [in:] „Der Spiegel”, nr 2.

Bogdan Panek | bpanek@spoleczna.pl

Spoleczna Akademia Nauk

Czy konfrontacja Wschód – Zachód z okresu zimnej wojny powraca?

Is Confrontation East – West from the Cold War Era Coming Back?

Abstract: The article presents very important current problem related to ever-escalating tensions in relations between Russian Federation and the West which in consequence can lead to East-West confrontation - well-known to us from near past. Nowadays, American authors that represented neo-conservative camp during the Cold War period, as well as Republican Senators use the conflict in Ukraine to formulate accusations aimed to demonstrate how weak and ineffective is foreign policy administration of the incumbent US President. Putting aside the fact that Obama has many achievements during his presidency, i.e. ending the war in Iraq and Afghanistan; progress in the negotiations with Iran¹; agreement on chemical weapons in Syria; New START agreement with Russia², as well as the preparation of agreements on free trade with the European Union and Pacific region countries. Numerous in both US and Europe – the so-called “hardliners” – propose the use of the containment policy based on the Cold War model in order to limit Russian. However, choosing the aforementioned solution would result in unleashing a new cold war is the worst possible outcome for all stakeholders. Currently, the political situation in the world is no longer bipolar as in the past – when it was formed on the basis of ideological influences, but can be described as a multicentric system – engaging many old and new (emerging) powers. Bearing the aforementioned in mind – only Russian President Vladimir Putin would benefit from the bipolar world order.

Keywords: Ukraine, the Cold War, US foreign policy, neutrality

1 Regarding the Iranian nuclear program.

2 Regarding nuclear arms reduction treaty between US and Russian Federation.

Wstęp

Federacja Rosyjska dokonuje aneksji Krymu, a w odpowiedzi Unia Europejska i Stany Zjednoczone Ameryki nakładają na nią sankcje. Członkostwo Rosji w „elitarnym klubie” najbardziej uprzemysłowionych państw świata tzw. grupy „G-8” zostaje zawieszono. Jednak nie jest to nic nowego, ponieważ Jon Mc Cain podobną taktykę stosował już podczas kampanii wyborczej w 2008 roku, w walce o urząd prezydenta USA z Barackiem Obamą. Według tego scenariusza Rosja dyslokuje dziesiątki tysięcy żołnierzy wzdłuż swojej granicy z Ukrainą. Z kolei NATO wzmacnia obecność swoich sił powietrznych, morskich i lądowych na terytoriach wschodnich państw członkowskich. Jest to bardzo znamienne dla minionego już okresu konfrontacji Wschód – Zachód, czyli w potocznym języku tzw. zimnej wojny, w czasie której jakakolwiek współpraca z ówczesnym Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich zarówno w sferze cywilnej, jak i wojskowej nie była nawet brana pod uwagę [Statement by NATO 2014].

Zastępca Sekretarza Generalnego NATO Alexander Vershbow w przyszłości nie widzi w Rosji partnera i sugeruje zmianę strategii NATO oraz powrót do strategii „wysuniętej obrony”, która obowiązywała w okresie zimnej wojny, kiedy to Republika Federalna Niemiec była tzw. „państwem frontowym”. Już od dłuższego czasu Pentagon patroluje granice państw bałtyckich z Rosją swoimi odrzutowcami, co zdaniem wielu obserwatorów w USA stanowi wystarczające uzasadnienie dla odstraszenia nuklearnego. Jej zwolennikiem był między innymi politolog John Mearsheimer, który w latach 90 ubiegłego wieku uważał, zresztą nie bezpodstawnie, że Rosja nigdy nie zaatakuje Ukrainy, jeśli ta nie pozbędzie się broni nuklearnej [Mearsheimer 1993]. Z kolei inni eksperci uważają, że geopolityka zimnej wojny nigdy się nie skończyła [Mead 2014]. Natomiast dla kolejnych obserwatorów obecny scenariusz jest bardzo podobny do trwającej przez ponad 40 lat konfrontacji na linii Wschód – Zachód. Powyższe wypowiedzi są szczególnie motywowane w Stanach Zjednoczonych Ameryki, ponieważ dotyczą ich polityki zagranicznej.

Krytyka polityki wewnętrznej Baracka Obamy

Autorzy wywodzący się w okresie zimnej wojny z obozu neokonserwatystów, a także obecni senatorowie partii republikańskiej, trwający konflikt na Ukrainie wykorzystują do formułowania oskarżeń, których celem jest wykazywanie słabości i nieskuteczności polityki

zagranicznej prowadzonej przez administrację Baracka Obamy³. Zdaniem wielu ekspertów największym problemem obecnego prezydenta USA jest to, że reaguje on zbyt późno, czego najbardziej dobitnym przykładem jest obecny los Ukrainy. Niestety nowy początek w relacjach z Rosją, tzw. „reset”, zakończył się fiaskiem, ponieważ Federacja Rosyjska od wielu już lat konsekwentnie dąży do zbudowania nowego imperium pod przywództwem Putina. Ogólnie rzecz ujmując, obecnie odsunięcie się prezydenta USA Baracka Obamy od reszty świata byłoby przejawem daleko idącego izolacjonizmu⁴. Konkretnie zarzuty pod jego adresem brzmią w następujący sposób: „Obama wycofując amerykańskie wojska z Afganistanu i Iraku tworzy próżnię dla wrogów Stanów Zjednoczonych Ameryki. On lekomyślnie pozwolił na obalenie egipskiego prezydenta Mubaraka. Efektywna interwencja w Syrii może pomóc zwycięstwu opozycji w walce z prezydentem Assadem. Oprócz tego, dajesz się oszukiwać Iranowi pod płaszczykiem tzw. umowy przejściowej, dotyczącej jego programu nuklearnego. Z kolei w akwenie morza Południowochińskiego Chińska Republika Ludowa swobodnie rozszerza swoją strefę wpływów i władzy na obszarach spornych wysp, a prezydent Federacji Rosyjskiej, widząc brak oporu i działania ze strony amerykańskiej, eskaluje konflikt na Ukrainie” [Kagan 2014; Ferguson 2014].

Podkreślenia przy tym wymaga, że główni krytycy Baracka Obamy, czyli Robert Kagan i Niall Ferguson, byli doradcami w administracji Geорга Buscha Juniora, którzy wspierali, tzw. „Agendę Wolności 2003” rozpoczynającą wojnę w Iraku. To właśnie oni i ubiegający się o urząd prezydenta USA kandydat Partii Republikańskiej Jon Mc Cain próbowali już w 2008 roku obarczyć obecnego prezydenta polityczną odpowiedzialnością za rosyjską interwencję w Gruzji, która de facto była wynikiem niedyspozycji Georgia Busha. Sugerowali oni, że Barack Obama wezwał wówczas do zachowania umiarkowania i rozwiązania konfliktu przy włączeniu w ten proces OBWE. Jednak niepodważalny jest fakt, że neokonserwatywnym autorom udało się częściowo narzucić pewne normy, według których mierzona i oceniana jest polityka zagraniczna administracji Baracka Obamy. Automatycznie wiąże się to z uzasadnieniem Georgia Busha w odniesieniu do „globalnej wojny z terrorem”. Przy czym roszczenia neokonserwatystów nigdy nie były celem Baracka Obamy, ponieważ ich zarzuty dotyczące wycofania amerykańskich wojsk z Iraku i Afganistanu okazały się nieskuteczne. Obiektywnie należy stwierdzić, że polityka zagraniczna prowadzona przez administrację Obamy jest bardzo aktywna, lecz nie tak gwałtowna jak pełna przemocy w imię „demokracji” polityka neokonserwatystów.

3 Co zresztą jest skutecznie prowadzone na łamach wydawanych publikacji książkowych oraz komentarzy zawartych we wpływowym gazetach, począwszy od czasu rozpoczęcia „Arabskiej Wiosny”.

4 Jednak inni autorzy uważają, że taka krytyka jest bezpodstawna: J.S. Nye, *The Myth of Isolationist America*, Project Syndicate, 10 Februar, 2014; F. Zakaria, *America Plays its Role in a Changing World Right*, „The Washington Post”, 28 Februar 2014.

Realna polityka Baracka Obamy i idealizm Unii Europejskiej

Z przeprowadzonych analiz i ocen wynika, że obecnie Barack Obama powrócił do prowadzenia tradycyjnej, realnej polityki zagranicznej, po tym jak niektórzy jego partnerzy strategiczni odrzucili forsowaną przez niego wcześniej politykę pojednania. W praktyce oznacza to realizację bazującej na interesach narodowych dyplomacji, wspieranej siłą bez idealistycznych ambicji w zakresie poprawy polityki pojednania, pomimo iż do tej pory odniosła już pewne sukcesy, a w tym m.in. sfinalizowanie i podpisanie z Rosją układu dotyczącego redukcji strategicznej broni jądrowej. W odniesieniu do Syrii i trwającej tam wojny domowej – po wielu tygodniach nerwów i przygotowań do uderzenia, ale też rozmów 14 września 2013 roku, USA i Rosja porozumiały się w sprawie planu wyeliminowania arsenału syryjskiej broni chemicznej. Wówczas to w obliczu ryzyka nałożenia sankcji i rozpoczęcia działań militarnych prezydent Baszar el-Asad zgodził się na międzynarodowe inspekcje i zniszczenie broni chemicznej [www.tvn24.pl 2013]. Podkreślenia przy tym wymaga, że przygotowywana militarna opcja, nigdy nie mogła z sukcesem doprowadzić do zakończenia wojny domowej w Syrii. Z kolei z Iranem 24 listopada 2013 roku po wielu miesiącach negocjacji grupa 5+1 (Chiny, Francja, Wielka Brytania, Rosja, USA plus Niemcy) doprowadziła do zawarcia przejściowego porozumienia w sprawie programu atomowego [Fiedler 2014]⁵. W konsekwencji podjęte przez Grupę 5+1 wspólne działania po ciężkich i żmudnych negocjacjach doprowadziły do podpisania w lipcu 2015 roku historycznego porozumienia nuklearnego z Iranem. Natomiast będące przedmiotem ostrej dyskusji w USA wycofanie amerykańskich wojsk z Iraku i Afganistanu było niczym innym jak spełnieniem obietnic wyborczych. Ponadto decyzja ta stanowiła odzwierciedlenie woli większości Amerykanów, którzy nie chcieli nowego zaangażowania USA na Bliskim Wschodzie⁶. Także walka Obamy z terroryzmem była sukcesem i to nie tylko poprzez działania z wykorzystaniem bezzałogowych samolotów (drony). Osama bin Laden został znaleziony i zabity. Sekretarz Stanu USA John Kerry kontynuuje swoje wy-

5 Umowa zawarta w Genewie obowiązuje przez półroczny okres przejściowy. Najważniejsze ustępstwa Teheranu dotyczą ograniczenia wzbogacania uranu powyżej poziomu 5%, utlenienia i rozpuszczenia zapasów uranu (około 400 kg) wzbogaconego do poziomu 20%, nieinstalowania wirówek (nowej generacji) w ośrodkach do wzbogacania uranu oraz wyłączenia połowy wirówek w Natanzu oraz dwóch trzecich w Fordow. W porozumieniu Iran wyraził również zgodę na wstrzymanie prac związanych z budową reaktora na ciężką wodę IR-40 w Araku (reaktor ten miał zostać uruchomiony w pierwszym kwartale 2014 r.). Ponadto władze irańskie w okresie przejściowym zaakceptowały częstsze inspekcje ze strony Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA), a nie jak przedtem jedynie w ramach ustalonych wcześniej „okienek czasowych”. Porozumienie genewskie weszło w życie 20 stycznia 2014 r., Iran miał rozpocząć demontaż wirówek oraz utylizację zapasów uranu wzbogaconego do poziomu 20%. W zamian za ograniczenie przez Iran programu atomowego, USA oraz UE rozpoczną łagodzenie sankcji wobec Iranu.

6 Rosja pośrednio wspierała Amerykanów w Afganistanie poprzez udzielenie im tranzytu.

siłki zmierzające do zawarcia pokoju pomiędzy Izraelem a Palestyną, które w swojej formie przypominają działania byłego sekretarza stanu Henrego Kissingera i Jamsa Bakera. W stosunku do Europy i Azji amerykański prezydent wezwał do wdrożenia w życie umów o wolnym handlu określających normy, reguły i zasady liberalnej gospodarki rynkowej, które na końcu pozwoliłyby także na włączenie do niej Rosji i Chin⁷. Jednak problemem dla USA jest nierozwiązany kryzys na Ukrainie oraz pojawiające się globalne trendy. Realizowana reorientacja interesów Stanów Zjednoczonych Ameryki w regionie Azji może zostać zatrzymana, jeśli będą musiały skoncentrować swoje ograniczone przeciw zasoby ponownie na kontynencie europejskim. Pomimo iż nie było wcześniej i nie ma obecnie żadnych formalnych zobowiązań USA i NATO wobec Ukrainy, to sojusznicy w Azji mogą zacząć wątpić w zobowiązania traktatowe Amerykanów, jeśli zaakceptują oni aneksję Krymu. Paradoksalnie realizowana przez Unię Europejską tzw. „Polityka Sąsiedztwa” przyjęła idealistyczną orientację, która bardzo przypomina zorientowanego na transformację prezydenta USA z okresu I wojny światowej (Woodrow Wilson). W ten sposób Unia Europejska przejęła także częściowo „Agendę Wolności” poprzedniego prezydenta USA Georga Busha, której głównym celem było promowanie demokracji, gospodarki rynkowej i rządów prawa w państwach sąsiednich. Jednak Unia Europejska w odróżnieniu od Busha postanowiła ją wdrożyć w życie przy wykorzystaniu całkowicie odmiennych instrumentów, a mianowicie: nie interwencja militarna, lecz efektywny multilateralizm z wykorzystaniem miękkiej siły (ang. soft power). Na co rosyjski prezydent ku zaskoczeniu Zachodu zadziałał całkowicie odwrotnie, wykorzystując do realizacji własnych celów instrument militarny i spróbował siłą narzucić politykę Rosji w tzw. „bliskiej zagranicy”, nie patrząc przy tym na intencje demokratyzacji polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej.

Przyczyną kryzysu na Ukrainie był także fakt, że miała ona wówczas do czynienia z alternatywą – albo podpisać Umowę Stowarzyszeniową z Unią Europejską, lub przystąpić do Unii Celnej z Rosją. Na Ukrainie obie te opcje były postrzegane jako wzajemnie się wykluczające, chociaż jedna nie stała w sprzeczności z drugą. W związku z tym była to porażka zarówno Unii Europejskiej, jak i Rosji, które nie wyraziły zgody na pogodzenie obu tych umów. Jest to tym bardziej zastanawiające, że współcześnie na świecie istnieje i funkcjonuje wiele nakładających się na siebie umów dwu i wielostronnych o wolnym handlu. Przykładem jest sama Unia Europejska, która od 2002 roku sama potroiła swój handel z Rosją i obecnie jest ona trzecim z największych handlowych partnerów na świecie. Dla porównania obroty handlowe Unii z Rosją są dziesięciokrotnie większe niż ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki [Menon 2014].

7 Neokonserwatywni krytycy i przeciwnicy Baracka Obamy mają nadzieję, że działania te nie będą służyły włączeniu Rosji, a bardziej jej izolacji. Podobne obawy ma także rosyjski prezydent Władimir Putin.

Nowa zimna wojna?

Z przeprowadzonych analiz wynika, że prezydent USA Barack Obama chcąc pozostać dalej wiarygodnym, musi udowodnić, że ma wystarczająco dużo siły, by przeciwstawić się Rosji. To zresztą już po części zrobił, zaostrezając sankcje nałożone na nią po zaanektowaniu Krymu i eskalacji kryzysu na obszarze południowo-wschodniej Ukrainy. Należy mieć przy tym na uwadze fakt, że z badań przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych przez Pew Research Center wynika, że 55% republikanów i 2/3 konserwatywnego skrzydła uważa działania Obamy w kryzysie na Ukrainie za słabe i niewystarczające. Jednak opinię tę podziela zaledwie 23% demokratów, a ponad połowa poddanych badaniu amerykańskich obywateli jest przeciwna większemu zaangażowaniu USA w kryzys na Ukrainie w konfrontacji z Rosją. Powyższa sytuacja sprawia, że Barack Obama jest świadomy tego, że w swoich dotychczasowych działaniach wraz z intensyfikacją sankcji dyplomatycznych i gospodarczych nakładanych na Federację Rosyjską większość Amerykanów ma po swojej stronie [Stokes 2014]. Jednak obiektywnie należy stwierdzić, że w początkowym okresie bezpośrednio po zaanektowaniu Krymu przez Rosjan amerykański prezydent nie zareagował właściwie, by dać Kremlowi do zrozumienia, że czerwona linia została już przekroczona, a to w konsekwencji grozi podjęciem działań militarnych. Wówczas to starał się postawić na pierwszym planie amerykańskiej opinii publicznej kwestie związane z reformą gospodarki czy też opieki zdrowotnej. Jednak dla republikańskich senatorów było to za mało, ponieważ zdaniem senatora Marco Rubio powinna nadejść „chwila Regana”, odnosząca się do prezydenta, który przyczynił się do upadku i rozpadu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich [Rubio's 2014].

„Jastrzębie” z Departamentu Stanu i Obrony USA naciskały na jeszcze większe zaostrezanie sankcji i podjęcie zdecydowanych działań [Baker 2014] – tak by po aneksji Krymu przez Rosję przedstawić Baracka Obamę w oczach opinii publicznej jako mało aktywnego i nieskutecznego przywódcę USA. Ich zdaniem Federacja Rosyjska po zaanektowaniu Krymu powinna zostać całkowicie odizolowana w stosunkach politycznych i gospodarczych. Dla tej grupy polityka powstrzymywania, stosowana w okresie zimnej wojny z ZSRR, powinna być wzorcem do naśladowania w obecnych stosunkach z Rosją. Według nich znacznemu ograniczeniu powinna ulec ilość relacji pomiędzy USA a Rosją i powinny one dotyczyć wyłącznie spraw, które wymagają bezwzględnego jej udziału, do których należy zaliczyć: porozumienie nuklearne z Iranem, czy też rozmowy na temat programu nuklearnego Korei Północnej. Ich zdaniem „astronauci z obu państw są na międzynarodowej stacji kosmicznej”, dalej obowiązuje układ o likwidacji broni jądrowej, a kontrole w ramach nowego porozumienia START nie zostały jeszcze zakończone. Federacja

Rosyjska jest nadal członkiem Światowej Organizacji Handlu (WTO). Jednak wychodzą oni z założenia, że jeśli nastąpi dalsze pogorszenie stosunków amerykańsko-rosyjskich, to niemożliwe będzie utrzymanie współpracy, a Stany Zjednoczone Ameryki nie mogą sobie pozwolić na to, żeby temat Rosji zdominował wszystkie inne.

Natomiast w odniesieniu do Sojuszu Północnoatlantyckiego – interwencja militarna Federacji Rosyjskiej na Ukrainie spowodowała, że NATO powróciło do swojej tradycyjnej formuły transatlantyckiego sojuszu, przeznaczonego do obrony obszaru traktatowego w myśl artykułu 5, czyli zobowiązania do obrony kolektywnej. Po zakończeniu zimnej wojny w wyniku zmian sytuacji geopolitycznej nastąpiło rozszerzenie spektrum zadaniowego NATO i skoncentrowanie się na wyzwaniach globalnych, znajdujących się w dużej odległości od obszaru traktatowego – odchodząc daleko od Europy, a to głównie za sprawą Stanów Zjednoczonych Ameryki. Jednak byłoby bardzo niebezpieczne, jeśli scenariusz zimnej wojny będzie określany przez politykę zagraniczną USA. Podczas zimnej wojny świat był podzielony na dwie części – **ideologicznie** między kapitalizmem a komunizmem, a **geopolitycznie** – w wojskowych strefach wpływów pomiędzy USA i ZSRR. Natomiast w krajach trzeciego świata, gdzie proces ten nie był jeszcze zakończony, obie strony walczyły o dominację w regionie, interweniując z wykorzystaniem zarówno instrumentu politycznego, jak i militarnego. Podczas konfrontacji Wschód – Zachód sam fakt posiadania broni jądrowej nie powstrzymał państw, które nią dysponowały od interwencji militarnych. Niemniej jednak zawsze istniało niebezpieczeństwo, że jedna ze stron jako pierwsza wykona uderzenie nuklearne, zanim druga zdąży odpowiedzieć. Podobnie istniało też duże ryzyko, że natarcie wojsk Układu Warszawskiego w Europie z wykorzystaniem sił konwencjonalnych doprowadzi do eskalacji wyniszczającej wojny nuklearnej.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że ten bardzo ryzykowny scenariusz prawdopodobnie może się teraz rozwinąć z trwającego kryzysu na Ukrainie, ponieważ Rosja zastrzega sobie prawo do wykonania przez siebie pierwszego uderzenia nuklearnego, jeśli dojdzie do konfrontacji sił konwencjonalnych z NATO. Nie można też wykluczyć, że kryzys na Ukrainie doprowadzi do pośredniego konfliktu pomiędzy obiema stronami z militarnym jego wymiarem, jeśli Rosja będzie dostarczała broń stronie prorosyjskiej, a Zachód stronie prozachodniej i będziemy mieli wówczas do czynienia z proxy wojny, jak miało to już miejsce w historii. Leslie H. Gelb, który jest emerytowanym przewodniczącym Rady Stosunków Zagranicznych USA w stylu historycznym z okresu konfrontacji Wschód – Zachód, wzywa nie tylko do wzmocnienia nuklearnego odstraszenia, lecz także do stacjonowania na stałe w Polsce od 50 do 60 myśliwców bojowych F-22, które mogłyby zostać wiarygodniej użyte niż te kilka wysłanych przez Baracka Obamę. Ponadto chce, by Ukraina była przygotowana do wojny partyzanckiej przeciwko Rosji [Gelb

2014]. Ponadto także Zbigniew Brzeziński wyraził pogląd, że Stany Zjednoczone Ameryki powinny dać Federacji Rosyjskiej jasny sygnał, że będą wspierać wojnę partyzancką, służącą niepodległości Ukrainy [Brzeziński 2014].

Przy tym wszystkim musimy jednak wziąć pod uwagę fakt, że współcześnie sytuacja geopolityczna jest całkowicie inna niż była w okresie zimnej wojny, ponieważ obecnie żyjemy w zglobalizowanym świecie (tzw. „globalnej wiosce”) z dużą ilością formalnych i nieformalnych organizacji międzynarodowych, powiązanych zarówno pod względem politycznym, jak i ekonomicznym. W świecie, w którym wyzwania i zagrożenia oddziałują ponad granicami państw i regionów. Wpływają na to nie tylko zmiany klimatyczne, lecz także regionalne kryzysy, w które oprócz dwóch przeciwstawnych stron zaangażowanych jest wiele podmiotów i ośrodków zarówno rządowych, jak i pozarządowych. Powyższa sytuacja sprawia, że aktualnie ani Federacja Rosyjska, ani też nawet Stany Zjednoczone Ameryki nie są w stanie samodzielnie określić zamkniętych stref wpływów, ponieważ świat już tak nie działa jak w okresie konfrontacji Wschód – Zachód. Zarówno użycie przemocy zbrojnej, jak i zastosowanie ideologicznych instrumentów osiągnęło granice swoich możliwości. Obecnie, analizując wewnętrzne wydarzenia polityczne, i to nie tylko na Ukrainie, lecz także na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej, myśli się, gdzie znajdują się siły, które nie mogą być kontrolowane z zewnątrz.

Z tego też względu żadne aspekty w sferze polityki bezpieczeństwa, ekonomii czy też ideologiczne nie przekonają zarówno nowych rodzących się potęg, takich jak Chiny, Brazylia, Indie, czy też Europy do powrotu do dwubiegunowego świata, w którym będą dominowały wyłącznie dwie strony, czyli USA i Rosja. Świadczy o tym wstrzymanie się Chin od głosu podczas głosowania w Radzie Bezpieczeństwa ONZ nad potępieniem referendum, które zostało przeprowadzone na Krymie w marcu 2014 roku. Także mające miejsce później głosowanie w ramach Zgromadzenia Ogólnego ONZ, przy 100 do 11 głosach za i 58 wstrzymujących się przeciw aneksji Krymu przez Rosję, nie wskazuje na podział świata pomiędzy Wschód a Zachód.

Generalnie rzecz ujmując należy stwierdzić, że jest to zasługa porządku świata ukształtowanego po zakończeniu zimnej wojny, który nie bazuje już stricte na czystych sytuacjach geopolitycznych, ponieważ w międzyczasie zostały rozwinięte i zastosowane w praktyce instrumenty pozwalające go kształtować. Należą do nich m.in.: międzynarodowe instytucje, współzależność, umowy o wolnym handlu, polityczne partnerstwo, które zostało stworzone i bazuje na światowych standardach w odniesieniu do norm, zasad i reguł [Ikenberry 2014]. W związku z tym Rosja mogła zagarnąć Krym, ale w ten sposób straciła zarówno prestiż, jak i wpływy na całym świecie. Zdaniem większości ekspertów ta szaleńcza pogoń i dążenie do dwubiegunowego podziału świata przez Putina może być postrzegane wyłącznie jako karykatura zimnej wojny, a tego życzenia

świat nie może spełnić. Putin żyje w świecie iluzji i za wszelką cenę chce, by Rosja była uznawana jako potęga na równi z USA. Pomimo iż Federacja Rosyjska słabnie zarówno pod względem ekonomicznym, jak i demograficznym, to za wszelką cenę chce zachować swoje znaczenie geopolityczne. W oczach Putina posiadanie broni jądrowej daje mu prestiż i siłę militarną, ale chyba nie zdaje sobie wystarczająco sprawy z tego, że nie ma to związku z oczekiwanymi przez niego wpływami politycznymi.

Z kolei w odniesieniu do NATO powrót do zimnej wojny oznaczałby ponownie konieczność koncentracji sił i zasobów sojuszu na Wschodzie, tracąc zdolności do działania w skali globalnej, a przecież zarówno wyzwania, ryzyka i zagrożenia nie zniknęły i są cały czas obecne, uderzając z coraz to większą siłą. Należą do nich obecnie regionalne konflikty, proliferacja BMR, niestabilne państwa, szkody dla środowiska naturalnego, zagrożenia dla ludności cywilnej w konfliktach zbrojnych, itp. Tych sytuacji kryzysowych nie należy lekceważyć z powodu Putina. Krytyka Rosji za aneksję Krymu jako naruszenie szeregu porozumień i traktatów międzynarodowych jest w pełni uzasadniona. Z tego też względu życzenie i marzenie rosyjskiego prezydenta Władimira Putina o uznaniu wielkości geograficznej i geopolitycznej Rosji nie powinno być powodem do rozpoczęcia nowej, a nawet gorącej zimnej wojny.

Neutralność dla Ukrainy

Jednak Putin to nie Rosja, a to właśnie on uszkodził jej reputację na świecie i wywołał antyrosyjskie nastroje. Dlatego też powinno się odróżniać reżim Putina od Rosji jako dużego mocarstwa [Mead 2014]. Rosja nie zniknie ani geograficznie, ani też ekonomicznie. Zasługuje też na uznanie i szacunek za swoje osiągnięcia historyczne i kulturowe, które odpowiadają jej pozycji na arenie międzynarodowej. Jednak Zachód nie może sprawiać wrażenia, że będzie akceptować łamanie prawa międzynarodowego. Wszyscy decydenci w USA i Europie podkreślają, że nadal należy utrzymywać kontakty dyplomatyczne z Rosją. Jednak same tylko rozmowy są niewystarczające dla dyplomacji i muszą być przedstawione konkretne oferty dyplomatyczne. Powstaje w tym miejscu pytanie: *Co Zachód może zaproponować Rosji, by uratować twarz wszystkich zainteresowanych stron?* Z całą pewnością musi to być propozycja, która będzie możliwa do zaakceptowania zarówno przez Zachód, jak i Rosję. Zdaniem części ekspertów najlepszym rozwiązaniem w tej sytuacji może być neutralność Ukrainy w oparciu o model austriacki.

Od czasu zakończenia II wojny Austria była okupowana przez zwycięskie mocarstwa Zachodu a od wschodu przez Związek Radziecki. Istniało niebezpieczeństwo jej podzia-

łu, jak miało to miejsce w Niemczech. W 1955 roku ustawą o neutralności rzekła się prawa do przystępowania do jakichkolwiek sojuszy wojskowych i obiecała nie udostępnić swojego terytorium dla baz wojskowych obcych państw. Dzięki temu zachowała jedność, a wraz z austriacką neutralnością nie była związana koniecznością zachowania równych odległości pomiędzy Wschodem a Zachodem. Austria szybko przejęła wartości Zachodu – co w konsekwencji otworzyło jej możliwość członkostwa w Unii Europejskiej. Związek Radziecki był przy tym zadowolony, ponieważ Austria nie chciała przystąpić do NATO.

Powyższy model może być bardzo interesujący dla Ukrainy, ponieważ z wypowiedzi polityków Unii Europejskiej i NATO wynika, że przystąpienie Ukrainy do NATO nie jest przedmiotem rozmów w gremiach Sojuszu. Takie rozwiązanie powinno też prawdopodobnie zadowolić Rosję, ponieważ miałyby gwarancje w ramach prawa międzynarodowego. Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej została określona w celu promowania demokracji, rządów prawa i liberalnej gospodarki rynkowej dla państw położonych w bliskości geograficznej z UE – co jest bardzo korzystne dla Ukrainy. Jednak naciski Unii Europejskiej w kontekście włączenia Rosji do znalezienia satysfakcjonującego dla obu stron rozwiązania musi mieć konkretny wymiar. Tego rodzaju porozumieniem może być umowa, która wyklucza możliwość członkostwa Ukrainy w NATO. Ponadto przystąpienie Ukrainy do Sojuszu prawdopodobnie zagroziłoby jej jedności, ponieważ tylko na zachodzie kraju 2/3 obywateli opowiada się za członkostwem w NATO. Natomiast na południu i wschodzie znajduje zaledwie od 10% do 15% zwolenników takiego rozwiązania [Darden 2014].

W Austrii ustawa o neutralności została zawarta formalnie w traktacie państwowym z 1955 roku⁸, który zawierał zakaz przyłączania się do Niemiec, regulował kwestie dotyczące mniejszości narodowych oraz pewne ograniczenia wojskowe. Podobna bilateralna umowa pomiędzy Ukrainą a Rosją powinna regulować prawa mniejszości narodowych zarówno na Ukrainie, a także na Krymie. Natomiast zjednoczenie z Rosją musi zostać wykluczone, a Ukraina musi pozostać wolna od broni nuklearnej. Wyposażona w broń jądrową Ukraina mogłaby ze względu na olbrzymią konwencjonalną przewagę Rosji wywołać dynamikę eskalacji, co miałyby katastrofalne skutki dla całej Europy. Jedynie zorientowana na wolny rynek i demokratyczna Ukraina będzie akceptowała wartości Zachodu. Ale nie jest to konieczne w konflikcie z Rosją, ponieważ komunizm już

8 Umowa międzynarodowa podpisana 15 maja 1955 roku przez Austrię, Związek Radziecki, Wielką Brytanię, Francję i Stany Zjednoczone. Traktat został podpisany w Wiedniu. Likwidował on Anschluss Austrii z 1938 roku, kończył także okupację kraju przez cztery mocarstwa, która trwała od 1945 roku. W myśl postanowień traktatu Austria m.in. odzyskała suwerenność państwową i granice z 1938 roku. Jednocześnie porozumienie zakazywało Austrii połączenia politycznego i gospodarczego z Niemcami w przyszłości. Warunkiem podpisania traktatu przez Związek Radziecki było proklamowanie przez Austrię wieczystej neutralności, co austriacki parlament uczynił 26 października 1955 roku.

nie istnieje, a Rosja przynajmniej formalnie jest zobowiązana do przestrzegania zasad Organizacji Współpracy i Bezpieczeństwa w Europie.

Z ekonomicznego punktu widzenia rozwinięta gospodarka rynkowa na Ukrainie może okazać się też korzystna dla Rosji. Jednak pomoc gospodarcza UE i USA w sensie planu Marshalla może być w tym przypadku konieczna, stanowiąc swojego rodzaju bazę dla rozwoju Ukrainy. Jak wynika z austriackich doświadczeń, połączenie neutralności i planu Marshalla okazało się wielkim sukcesem dla tego kraju, a ponadto austriacka ustawa o neutralności stanowiła początek odprężenia w stosunkach pomiędzy Wschodem a Zachodem. Dlatego też zasadne wydaje się, że Zachód, Rosja i Ukraina powinny prowadzić negocjacje w oparciu o tę bazę.

Przedsięwzięcia dyplomatyczne

Jednak niezależnie od tego, jak będzie ostatecznie wyglądało to rozwiązanie, mogą zostać podjęte następujące kroki, które powinny zostać wykonane na trzech formalnych i niezależnych od siebie poziomach. Na pierwszym – Zachód i Rosja powinny przedstawić propozycje dotyczące przyszłej pozycji geopolitycznej Ukrainy i udzielenie odpowiedzi na pytania: Czy drzwi do członkostwa w NATO są dla niej otwarte, czy też będzie państwem neutralnym oraz czy opcja jej członkostwa w Unii Europejskiej jest możliwa? Ukraiński parlament będzie głosował nad przyjęciem odpowiednich wniosków. W tym samym czasie Rosja, USA i NATO muszą wycofać wojska, które zostały przegrupowane podczas kryzysu na Ukrainie. Po drugie – Rosja i Ukraina negocjują dwustronną umowę w sprawie mniejszości narodowych i używania języka na Ukrainie i Krymie. Umowa może być negocjowana także w ramach OBWE, a wynik zostanie uznany przez Zachód i Rosję.

Przedstawiona powyżej propozycja różni się od modelu austriackiego z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze – po II wojnie światowej Austria jako państwo biorące w niej udział była okupowana przez cztery zwycięskie mocarstwa. Jej geopolityczna rola została określona na podstawie wyników działań wojennych. Ukraina nie jest krajem winnym za wywołanie wojny i jej suwerenność nie jest ograniczana przez władze okupacyjne. Po drugie – Austria musiała zaakceptować pewne warunki traktatu zanim mogła zdecydować o swojej neutralności w parlamencie. Prawa mniejszości narodowych mogły zostać uregulowane wyłącznie na terytorium Austrii, a nie w odniesieniu do Austriaków mieszkających poza jej granicami.

Z kolei w odniesieniu do Ukrainy, zanim zostanie zawarty państwowy traktat, w pierwszej kolejności musi zostać uregulowany jej status geopolityczny, a sam traktat

powinien mieć dwustronny charakter, który będzie regulował prawa mniejszości dwóch państw (na Ukrainie i Krymie, a ten jest obecnie na terytorium Rosji). Oczywiście może on być negocjowany w ramach OBWE czy też ONZ.

Z przeprowadzonych analiz i ocen wynika, że obecnie dla Ukrainy przyjęcie statusu państwa neutralnego w oparciu o model austriacki wydaje się najlepszym z możliwych w tej sytuacji rozwiązań. Z jednej strony – federalna struktura Ukrainy pozwoli jej na kontrolę poprzez silnie scentralizowaną władzę. Z drugiej – OBWE może monitorować przestrzeganie praw mniejszości. Po trzecie – zostaje utworzona i działa wielostronna grupa kontaktowa, która pomaga Ukrainie w członkostwie w ramach umów o wolnym handlu. Dla tego rozwiązania byłoby kontrproduktywne, gdyby Putin postawił po raz kolejny Ukrainę przed wyborem: albo członkostwo w Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej lub Unii Europejskiej.

Zakończenie

Reasumując, należy stwierdzić, że droga, która prowadzi do rozpoczęcia nowej zimnej wojny – napędzana głównie przez niektóre kręgi polityczne w USA⁹ – jest niewłaściwa i szkodliwa dla dyplomatycznego rozwiązania kryzysu na Ukrainie, ponieważ sytuacja polityczna na świecie nie jest już bipolarna – ukształtowana z ideologicznymi strefami wpływów, lecz w drugiej dekadzie XXI wieku jest skonstruowana wielocentrycznie, przy udziale wielu aktorów. Zimna wojna, jaką znamy z przeszłości, doprowadziła do polityki odstraszenia, proxy wojen i zbrojeń nuklearnych. Oczywiście z tym wszystkim wiązała się także możliwość, że wojna konwencjonalna doprowadzi do konfrontacji nuklearnej. W związku z tym Unia Europejska i Stany Zjednoczone Ameryki, które są obecnie w bardzo dobrej fazie relacji w stosunkach transatlantyckich, powinny wspólnie zastanowić się, czy chcą mieć do czynienia z karykaturą zimnej wojny, która może być bardzo gorąca.

Bibliografia

Baker P. (2014), *In Cold War Echo, Obama Strategy Writes Off Putin*, "The New York Times", 19 April.

Brzezinski Z. (2014), *Obama Has Failed to Communicate Ukraine Crisis to Americans*, "Atlantic Council", April 29.

9 Wynika to głównie z wewnętrznych rozgrywek politycznych w walce o władzę w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

Darden K. (2014), *How to Save Ukraine, Why Russia Is Not the Real Problem*, "Foreign Affairs", 14. April.

Ferguson N. (2014), *America's Global Retreat*, "The Wall Street Journal", No. 22 February.

Fiedler R. (2014), *Wejście w życie przejściowego porozumienia z Iranem w sprawie programu atomowego. Zadania dla Unii Europejskiej*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 157, Poznań.

Gärtner H. (2014), *Kiew sollte sich Neutralität Österreichs ansehen*, „Der Standard“, 4 März.

Gelb L.H. (2014), *Obama Must Show He'll Use Military Means to Deter Russia in Ukraine*, "The Daily Beast", 30 März.

<http://www.tvn24.pl/wydarzenia-2013,92,m/syria-porozumienie-ws-broni-chemicznej,379154.html>, dostęp: 20 grudnia 2013.

Ikenberry G.J. (2014), *The Illusion Of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order*, "Foreign Affairs", Mai/Juni.

Kagan R. (2014), *The Ambivalent Superpower: America and the World aren't Getting a Divorce. But they are Thinking about it*, "Politico Magazine", 27 February.

Mead W.R. (2014), *The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers*, "Foreign Affairs", Mai/Juni.

Mead W.R. (2014), *Russia – Playing Putin's Game: Strategy After Crimea*, "The American Interest", 14 April.

Mearsheimer J. (1993), *The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent*, "Foreign Affairs".

Menon R. (2014), *Why the Ukraine Crisis Won't Save NATO*, "The National Interest", 1 April.

Nye J.S. (2014), *The Myth of Isolationist America*, "Project Syndicate", 10 February.

Rubio's M. (2014), *Reagan Moment*, "The Hill", 21 März.

Stokes B. (2014), *Americans Want to Steer Clear of Ukraine Crisis*, Pew Research Center/CNN, 3 April.

Statement by NATO Foreign Ministers, 01 April 2014.

Zakaria F. (2014), *America Plays its Role in a Changing World Right*, "The Washington Post", 28 February.

Marian Lutostański | malu61@wp.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Organizacja specjalnej ochrony bezpieczeństwa państwa – wybrane problemy

The Organization of the Special Protection of State Security – Selected Problems

Vim vi repellere licet – Siłę wolno odeprzeć siłą
Paremia łącińska

*Na działania specjalne wolno odpowiedzieć
działaniami specjalnymi*
M.L.

Abstract: The old and new security threats creates a new reality. Threats are in fact an instrument stimulating the improvement of the Organization of the special protection of the State. The main function of this organization is to obtaining information about the risks that confront the specific values of the state and responding to them. Protection in this area is realized by special services. Such conditions and strive for the efficient performance of the tasks by special services is associated with the need to exercise supervision over them. The supervision may be considered to be an important factor in maintaining the rationality and effectiveness of the functioning of the special services.

Keywords: state, security, secret services, special protection, supervision

Wprowadzenie

Organizacja specjalnej ochrony bezpieczeństwa państwa¹ należy do kategorii problemów, które od wieków skutecznie absorbują w szczególności myśli sprawujących władzę w państwie. Na przestrzeni lat władza ta nadawała specjalnej ochronie różne formy organizacyjne z zamiarem dostosowania jej do wyzwań i zagrożeń, z jakimi musiało zmierzyć się państwo. Za interesujące poznawczo można więc uznać zarówno przyczyny, jak i zadania oraz formy organizacyjne specjalnej ochrony bezpieczeństwa państwa.

Teoria problemu oraz między innymi rzeczywistość społeczna, polityczna i gospodarcza dostarczają dowodów na to, iż bezpieczeństwo państwa i sposoby jego osiągnięcia wymagają wiedzy o istocie tych zjawisk oraz o ich uwarunkowaniach w konkretnym środowisku. Wiedza płynąca z literatury oraz szeroko rozumianej rzeczywistości w dynamicznie zmieniającym się środowisku – wewnętrznym i zewnętrznym – funkcjonowania człowieka, narodu, państwa pozwala przyjąć, iż stare prawdy o bezpieczeństwie i sposobach jego zapewniania nie mogą być odrzucane, lecz powinny być wzbogacane wiedzą płynącą z nauki oraz z rozpoznawania i analizy nowych okoliczności. Sytuacja taka skłania do przypominania o „historii bezpieczeństwa”² i wymaga refleksji oraz badań, pozwalających lepiej zrozumieć istotę i uwarunkowania bezpieczeństwa konkretnych podmiotów funkcjonujących w konkretnej rzeczywistości po to, by przyjmować doskonalsze formy ochrony. To wstępne spostrzeżenie skłania do poznawania występujących zjawisk, nie zawsze przyjaznych państwu. Każde także dostrzec wspólnotę myśli w zakresie bezpieczeństwa tego podmiotu na przestrzeni wieków. W myśli tej na czoło wybija się potrzeba posiadania odpowiedzi na zagrożenia skierowane w egzystencję i rozwój państwa. Parafrazując paremię łacińską: *Vim vi repellere licet* – Siłę wolno odeprzeć siłą w kontekście pojawiania się wciąż nowych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, można powiedzieć: „Na zagrożenia wolno odpowiedzieć zagrożeniem”, zaś „Na działania specjalne wolno odpowiedzieć działaniami specjalnymi”. Wszak trudno przyjąć, by zapewnianie potrzeb egzystencjalnych i rozwojowych państwa, wprost związanych z jego bezpieczeństwem, mogło odbywać się bez przygotowania oraz doskonalenia narzędzi, a także sposobów ich wykorzystania przeciwko zagrożeniom. Chodzi jednak o to, by z uwagi na wciąż zachodzące zmiany w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym państwa wiedzieć co należy robić i jak to coś powinno być zrobione, by zapewnić instytucji państwa wysoki poziom bezpieczeństwa.

1 Państwo jest tu postrzegane jako instytucja prawna utworzona przez naród w ściśle określonym celu. Wieloaspektową ochronę państwa zapewniają właściwe w sprawie organy i jednostki organizacyjne.

2 Chodzi o refleksyjne wnioski z przeszłości w kontekście teraźniejszości z myślą o przyszłości.

Wśród licznych zadań, jakie państwo realizuje w sferze bezpieczeństwa, znajdują się zadania specjalne. Zadania takie obejmują wszystkie segmenty (sektory) aktywności państwa. I, aby mogły być sprawnie wykonane, konieczne jest zapewnienie efektywnej³ formy organizacyjnej ochrony bezpieczeństwa. Niniejszy artykuł nawiązuje do autorskich dociekań [2014] i ma na celu przybliżenie przyczyn tworzenia przez państwo specjalnej organizacji ochrony państwa. Autor podejmuje w nim próbę udzielenia odpowiedzi na niektóre, wciąż nieużyte w publicystyce, pytania związane zarówno z przyczynami tworzenia takiej organizacji, jak i z właściwością organów wykonujących zadania w ramach takiej ochrony, a także ze sprawowaniem nadzoru i kontroli nad nimi. Z tego powodu opracowanie zostało podzielone na trzy części (poza wstępem i zakończeniem). Pierwsza część – w syntetycznej formie – stanowi próbę wykazania wpływu sytuacji szczególnych na tworzenie specjalnej organizacji ochrony bezpieczeństwa państwa. W drugiej została zarysowana struktura organizacyjno-zadaniowa z przybliżeniem funkcji organizacji specjalnej ochrony bezpieczeństwa państwa. Natomiast w części trzeciej podjęto rozważania o wybranych problemach nadzoru nad służbami specjalnymi. W zakończeniu zostały sformułowane autorskie wnioski dotyczące aspektów podnoszonych w artykule.

Specjalne zagrożenia stymulatorem tworzenia organizacji specjalnej ochrony bezpieczeństwa państwa

Jednym z podstawowych motywów tworzenia przez władzę w państwie organizacji specjalnej ochrony bezpieczeństwa są zagrożenia godzące w fundamentalne podstawy bezpieczeństwa państwa i w jego pozycję międzynarodową. Zagrożenia takie z uwagi na ich ciężar gatunkowy można określić specjalnymi lub szczególnymi. Wśród bowiem licznych i różnorodnych zagrożeń znajdują się także takie, które w sposób szczególny zagrażają jego egzystencji i rozwojowi. Wyrażenie „zagrożenie specjalne” czy „zagrożenie szczególne” dla bezpieczeństwa państwa dotyczy zarówno zagrożeń pojedynczych, jak i ich zbioru. Chodzi tu o takie zagrożenia, które w sposób fundamentalny, nie zawsze gwałtowny (np. korupcja, różny charakter infiltracji dokonywanej przez obce służby specjalne), zagrażają bytowi państwa. Cechą znamioną zagrożeń specjalnych jest zamierzona ich inicjacja. Wystąpienie takich zagrożeń wiąże się więc ze świadomą działalnością różnych podmiotów działających zarówno w środowisku wewnętrznym, jak i w środowisku zewnętrznym państwa. Inicjacja ich (zagrożeń) wymaga często niestandardowej, skrytej

3 Przez efektywną organizację rozumiem organizację, w której powołanie każdego jej elementu jest celowe i każdy z elementów wie co ma robić i jak ma robić, czyli zna zadania i wie jak ma je wykonać.

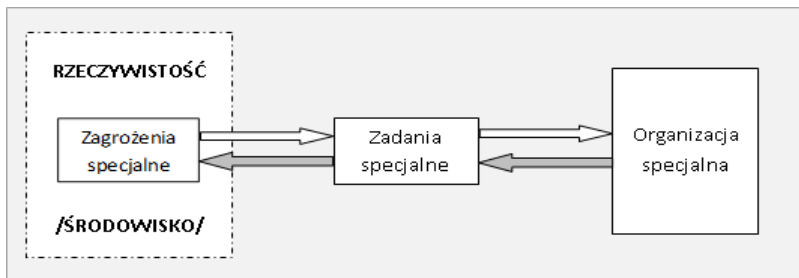
aktywności różnych podmiotów, w tym obcych służb specjalnych. Odpowiedzią na nią są adekwatne działania ochronne, podejmowane przez krajowe służby specjalne. Działalność tych służb występuje na różnych poziomach i w różnych obszarach operowania państwa (aspekt przedmiotowy). Aktywność ich ma na celu zapewnienie w każdej rzeczywistości funkcjonowania państwa (politycznej, gospodarczej, społecznej, militarnej itp.) optymalnego poziomu bezpieczeństwa i ma charakter niekonwencjonalny. Ważnym elementem specjalnej działalności ochronnej, w tym zapobiegawczej, jest docieranie przez służby specjalne do trudno dostępnych informacji o zagrożeniach oraz o rzeczywistości, w jakiej się one uaktywniają, występują i rozwijają. Według *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* [2006, s. 51] informacja specjalna „to (...) wiedza uzyskana w drodze interpretacji danych, która w ustalonym kontekście ma określone znaczenie i dotyczy obiektów, takich jak fakty, zdarzenia, przedmioty, zjawiska, procesy i idee; także nieprzetworzone dane każdego rodzaju, które mogą być wykorzystane do opracowań wywiadowczych (rozpoznawczych). Wiedzę o potencjalnych i realnych zagrożeniach godzących w funkcjonowanie państwa służby specjalne pozyskują różnymi metodami i technikami z różnych źródeł. Z wiedzy takiej korzysta władza”. Minkina i Kaszuba [2015, s. 66] zauważają, że działania władzy są podejmowane „(...) na podstawie informacji i wiedzy często niedostępnych opinii publicznej”. Pozyskiwanie takiej wiedzy – bez absorbowania tego medium – cechuje dyskrecja, którą mogą zapewnić właściwe służby specjalne. Warto nadmienić, za *Słownikiem...* [2006, s. 123-124], iż „służby specjalne to (...) ogólna nazwa dla cywilnych i wojskowych służb organizujących i prowadzących działania wywiadowcze i kontrwywiadowcze. Przywołując tę definicję, wypada dodać także, iż w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że „(...) wszelkie doktrynalne definicje pojęcia służby specjalne należy traktować ostrożnie, przy czym mają one określoną wartość poznawczą”. Wskazuje się przy tym, że choć służby specjalne w klasycznym ujęciu wykonują wprawdzie zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze, to z ustawodawstwa oraz praktyki wynika, że wywiad oraz kontrwywiad nie należą do wyłącznych form aktywności służb specjalnych. Domeną służb wywiadowczych (wywiadu) jest aktywność zewnętrzna, czyli poza granicami kraju. Natomiast obszar wewnątrz państwa jest chroniony przez służby kontrwywiadowcze (kontrwywiad) oraz inne służby specjalne, których zadania mają – według niektórych badaczy – charakter policyjny.

Aktywność służb specjalnych w ramach specjalnej ochrony bezpieczeństwa wewnątrz państwa obejmuje wykonywanie zadań pozwalających na osiągnięcie i utrzymanie stabilności oraz harmonii w państwie. W ramach tej działalności wykonywane są również zadania niwelujące próby oddziaływania obcych służb specjalnych. Z kolei aktywność służb specjalnych, przeznaczonych do ochrony bezpieczeństwa przed zagrożeniami powstającymi w środowisku zewnętrznym państwa (za zagranicą, w środo-

wisku międzynarodowym), obejmuje wykonywanie zadań polegających na zapobieganiu i likwidacji możliwości inicjacji i oddziaływania zagrożeń z obszarów należących do innych podmiotów stosunków międzynarodowych. Nie trzeba zatem długo wyjaśniać, iż sposób działania takich służb ma charakter niejawny, a więc istotnie różniący się od klasycznie pojmowanej ochrony. Nietypowość działania służb specjalnych, będących – zgodnie ze Strategią Bezpieczeństwa Narodowego [2007, s. 25] – ważnym instrumentem ochrony bezpieczeństwa narodowego, wymaga również specjalnej organizacji w sensie czynnościowym i treściowym. Można przyjąć, iż o charakterze organizacji specjalnej będą decydowały kategorie zadań, realizowane przez służby specjalne oraz środowisko ich działania. Domena aktywności służb specjalnych pozwala przyjąć, że organizacja i funkcjonowanie ich ma charakter weberowskiego „celowo racjonalnego działania”. Wyrażenie to („celowo racjonalne działanie”) wydaje się dobrze oddawać istotę aktywności organizacji specjalnej ochrony bezpieczeństwa oraz władzy tworzącej taką organizację. Oznacza ono – za Drozdowiczem [2011, s. 13], że „(...) celowo racjonalnie działa ten, kto orientuje swoje działanie na cel, środki i skutki uboczne oraz rozważa przy tym racjonalnie zarówno środki w odniesieniu do celów, jak i cele do skutków ubocznych, podobnie jak różne możliwe cele, a zatem w każdym razie nie w sposób afektywny, ani też tradycyjny”.

Organizacja specjalnej ochrony bezpieczeństwa państwa jest powoływana w związku z określoną rzeczywistością i powiązanymi z nią zagrożeniami. Sytuacja taka, najprościej rzecz ujmując, generuje zadania specjalne, których wykonywanie będzie zamierzonym oddziaływaniem na tę rzeczywistość również w sposób specjalny po to, by osiągnąć określone zasoby celów ochronnych (rys. 1).

Rysunek 1. Uproszczony schemat systemu aktywności specjalnej ochrony państwa



Źródło: opracowanie własne.

Działanie takie w sensie rezultatowym nakierowane jest na przeciwdziałanie zagrożeniom specjalnym, wymierzonym przeciwko państwu. Kluczowa w tym przedsięwzię-

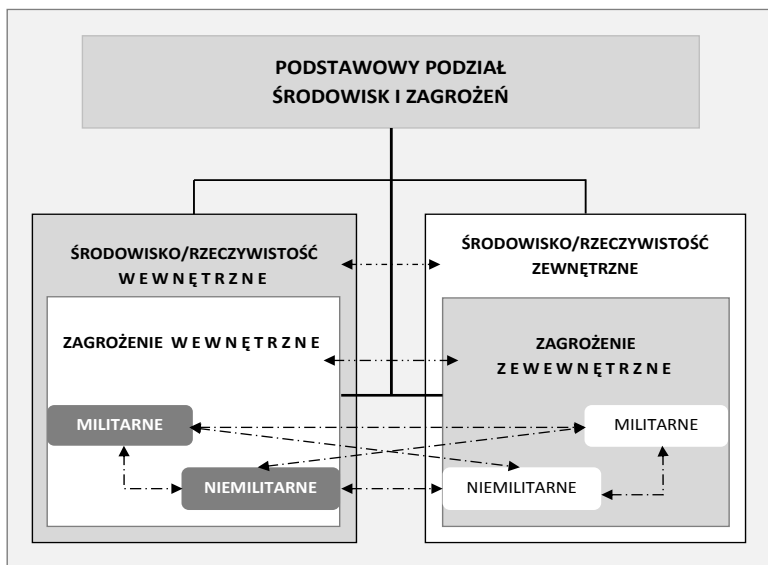
ciu rola przypada organizacji specjalnej. Jej bowiem przypisane są konkretne funkcje, o czym szerzej w dalszej części opracowania, z których za podstawową należy uznać zapewnienie ochrony państwu. Funkcja ta jest realizowana między innymi poprzez pozyskiwanie specjalistycznymi metodami i technikami informacji o rzeczywistości dotyczącej państwa, a więc o środowisku wewnętrznym oraz zewnętrznym. W niej bowiem, chodzi o wskazaną rzeczywistość, zachodzą zjawiska godzące w szczególnie chronione wartości państwa, którym należy przeciwdziałać lub likwidować (osiąganie celów). Funkcja ta powala się wyrazić w zapisie matematycznym:

$$f(OS) = SOP$$

gdzie: OS – organizacja specjalna; SOP – specjalna ochrona państwa

W związku z tym, że rzeczywistość, w której funkcjonuje państwo jest niejednorodna, to i zagrożenia jego egzystencji oraz rozwoju są różnorodne. Rudymentarny podział zagrożeń oraz miejsc ich inicjacji i wzajemnego oddziaływania obrazuje rysunek 2.

Rysunek 2. Podstawowy podział środowisk i zagrożeń oraz ich oddziaływanie



Źródło: opracowanie własne.

Rzeczywistość, w jakiej funkcjonuje państwo, pozwala się uznać za istotnie skomplikowaną. Może to oznaczać, że organizacja ochrony przed niekorzystnymi zjawiskami oraz ich interakcjami w niej zachodzącymi nie będzie prosta. Okoliczności takie mają szczególnie wpływ na kształt oraz strukturę specjalnej organizacji bezpieczeństwa pań-

stwa. Powodują, że w ramach tej organizacji występują elementy, którym przypisane są określone kategorie zadań specjalnych, których wykonywanie odbywa się na terytorium Rzeczypospolitej, jak i poza nim. Jednakże, jak wynika z *Uzasadnienia* projektodawców zmian w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego [bip.mswia.gov.pl, 2016], struktura ta nie należy do optymalnych. Według wnoszących o jej korektę niedoskonałość struktury służb specjalnych potwierdzają wydarzenia związane z „Amber Gold” (2012 r.). We wskazanym *Uzasadnieniu* zwraca się uwagę, iż zadania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie są precyzyjnie określone bowiem pokrywają się z zadaniami policji. Projektodawcy zmian zauważają przy tym również nie w pełni optymalną podległość szefa tej agencji. Bez wnikania w uzasadnienie proponowanej zmiany, zdaniem autora artykułu propozycja taka nie nosi cech poprawiających bezpieczeństwo państwa. Nieodpowiednio wczesne wykrycie wątpliwej prawnej działalności banku przez którykolwiek z uprawnionych do tego organów może świadczyć o jeszcze innych przyczynach niż podane w uzasadnieniu zmian do ustawy. Warto zaznaczyć, że Najwyższa Izba Kontroli [bip.mswia.gov.pl, 2016] także wniosła uwagi do zasygnalizowanych propozycji zmian.

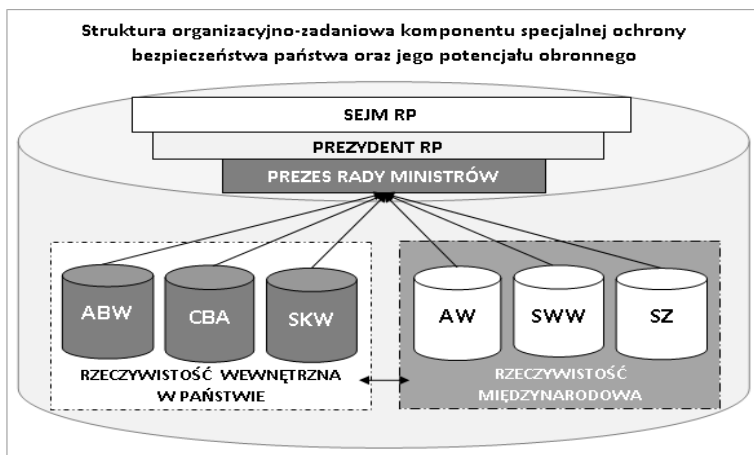
Struktura organizacyjno-zadaniowa służb specjalnych

Charakter zagrożeń oraz miejsce ich występowania, o czym już była mowa, są zróżnicowane i wymierzone w różne segmenty podstawy bezpiecznego bytu i rozwoju państwa, w tym w jego segment obronny. Okoliczności te należą do podstawowych czynników rozstrzygających o strukturze organizacyjno-zadaniowej komponentu ochrony specjalnej bezpieczeństwa państwa i jego potencjału obronnego. Jak słusznie wskazuje Kitler, na którego powołuje się Grzegorowski [www.studiagdanskie.gwsh.gda.pl, 2016], służby specjalne pełnią w państwie przede wszystkim funkcję ochronną. Do głównych podmiotów wykonujących takie zadania (ochronne) należą Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Agencja Wywiadu (AW), Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) i Służba Wywiadu Wojskowego (SWW). Warto zaznaczyć, iż w literaturze przedmiotu można spotkać także pogląd, iż wojskowym służbom specjalnym przynależna jest domena pozyskiwania informacji dotyczących sił zbrojnych, chronionych tajemnicami, to jednak dotychczasowy podział praktycznie zaciera się. Wynika to z faktu, iż o możliwościach obronnych potencjalnego przeciwnika, obok aktualnie posiadanych zdolności bojowych, świadczy również jego potencjał ekonomiczny, polityczny, demograficzny ideologiczny i psychologiczny. Oznacza to, że uprawianie „wąskiej specjalizacji” (SKW i SWW) przestaje być racjonalne. Przyznając sens takim spostrzeże-

niom, równocześnie należy podzielić pogląd Umberto Eco [1996, s. 158], że „z wojskowych tajemnic żadne nie są tak dobrze strzeżone, jak te dotyczące planów”.

Na zaliczenie do organizacji specjalnej w państwie zasługuje, z uwagi na potencjał oraz zakres wykonywanych zadań poza granicami państwa, także służba zagraniczna (SZ). Należy także zaznaczyć, iż zadania przypisane wyżej wymienionym służbom predestynują je do tego, by mogły być uznane za najważniejsze i najbardziej wiarygodne źródła informacji dla władzy w państwie. Według Bodzianego [www.abw.gov.pl 2016] stanowią one wiedzę niezbędną do podejmowania optymalnych decyzji z punktu widzenia interesów państwa, czyli zgodnych z polską racją stanu. Okoliczność taka każe usytuować służby specjalne w strategicznym miejscu kierowania państwem. Strukturę organizacyjno-zadaniową służb specjalnych i przepływ informacji w tym zakresie obrazuje rysunek 3.

Rysunek 3. Struktura organizacyjno-zadaniowa komponentu specjalnej ochrony bezpieczeństwa państwa i jego potencjału obronnego



Legenda:

ABW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne

SKW – Służba Kontrwywiadu Wojskowego

AW – Agencja Wywiadu

SWW – Służba Wywiadu Wojskowego

SZ – służba zagraniczna (dyplomacja)

→ – podległość oraz przepływ strumienia informacji od organów kierujących poszczególnymi służbami i agencjami

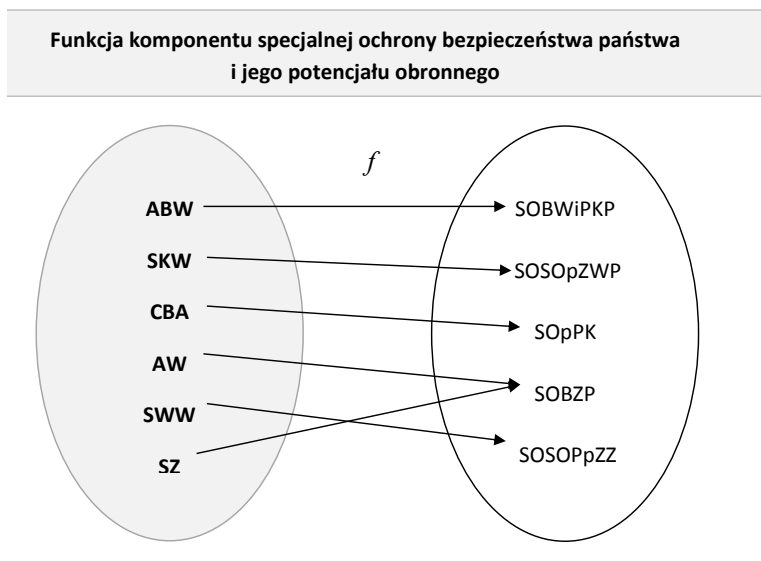
↔ – inne przepływy strumieni informacji pomiędzy obszarami wewnętrznym i międzynarodowym (zewnątrznym).

Źródło: Opracowanie własne.

Warto zwrócić uwagę, mimo iż to wyraźnie wynika z rysunku 3, że u prezesa Rady Ministrów jak w soczewce skupia się podległość organów kierujących służbami specjalnymi oraz do niego napływają najważniejsze informacje. Sytuacja taka jest wynikiem pozycji ustrojowej prezesa Rady Ministrów i posiadanych przez niego kompetencji kierowniczych w państwie. Chociaż o tym będzie mowa w dalszej części opracowania, warto już w tym miejscu zaznaczyć, że prezes Rady Ministrów przy realizacji swoich uprawnień posiada prawną możliwość, by napływ informacji oraz sprawowanie funkcji nadzorczej nad szefami służb specjalnych przenieść na członka Rady Ministrów – koordynatora służb specjalnych albo wyznaczonego do tej roli sekretarza lub podsekretarza kancelarii prezesa Rady Ministrów. Okoliczność taka nie powinna jednak wpływać w żaden sposób na kompetencje prezesa Rady Ministrów w zakresie pozyskiwania informacji od służb specjalnych. Warto także zaznaczyć, iż organizacyjna służb specjalnych i jej struktura jest ściśle związana z funkcją przypisaną służbom specjalnym w państwie, a więc z ich zadaniami związanymi z bezpieczeństwem państwa. Funkcję przyjętej przez państwo organizacji specjalnej (w kontekście zadań), nazywanej także komponentem specjalnej ochrony bezpieczeństwa państwa, przedstawia graf – rysunek 4.

Inną kwestią pozostaje wewnętrzna struktura organizacyjno-zadaniowa poszczególnych rodzajów służb specjalnych. Strukturę tę, bez względu na charakter zadań wykonywanych przez poszczególną jednostkę organizacyjną danej służby specjalnej, można podzielić na dwie podstawowe grupy: merytoryczną i wspierającą. Grupę merytoryczną tworzą jednostki organizacyjne bezpośrednio zaangażowane w wykonywanie zadań ustawowych. Prowadzą one pracę operacyjną albo zajmują się wykrywaniem przestępstw w drodze postępowań przygotowawczych. Natomiast grupę wspierającą stanowią jednostki organizacyjne wspierające (zabezpieczające) działania grupy merytorycznej np. od strony logistycznej. Bez wnikania w szczegóły organizacji komponentu ochrony specjalnej bezpieczeństwa państwa i jego potencjału obronnego (specjalizacji poszczególnych jej elementów np. ABW, CBA i inne) oraz organizacji wewnętrznej urzędów służb specjalnych, należy zauważyć, że od tej organizacji zależeć będzie efektywność (sprawność i skuteczność) wykonywanych przez nie zadań ochronnych, a zatem jakość bezpieczeństwa państwa.

Rysunek 4. Funkcja komponentu ochrony specjalnej bezpieczeństwa państwa i jego potencjału obronnego



Legenda:

SOBWiPKP – specjalna ochrona bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku konstytucyjnego państwa;

SOSOpZWP – specjalna sfera obronności przed zagrożeniami wewnątrz państwa;

SOpPK – specjalna ochrona przed patologią korupcji;

SOBZP – specjalna ochrona bezpieczeństwa zewnętrznego państwa;

SOSOPpZZ – specjalna ochrona sfery obronności państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi.

Źródło: Opracowanie własne.

Na podniesienie zasługuje również fakt, że chociaż w sensie organizacyjno-prawnym służby specjalne stanowią część administracji rządowej i są urzędami administracji rządowej, na których czele stoi szef danej służby specjalnej, będący organem tej administracji, to posiadają one inną niż pozostałe urzędy właściwość rzeczową, rozumianą jako ich zdolność prawną do załatwiania i wykonywania określonych kategorii spraw i zadań. Za załatwianie takich spraw, a więc wykonywanie zadań przez urząd oraz jego funkcjonowanie odpowiada stojący na czele każdej służby/urzędu szef tej służby. Oznacza to, że organ ten – bez względu na wewnętrzną organizację urzędu i ewentualne scedowanie spraw jemu przypisanych (wynikających z władztwa) na osoby trzecie np. na swoich zastępców w celu prowadzenia lub nadzorowania spraw itp. – nie jest zwolniony z odpowiedzialności za funkcjonowanie kierowanej przez niego służby. Chodzi tu

o odpowiedzialność przed organami nadzorującymi i kontrolującymi taką działalność, a nie o odpowiedzialność karną, która zawsze ma indywidualny wymiar.

Nadzór nad służbami specjalnymi – wybrane problemy

Nadzór nad służbami specjalnymi można uznać za ważny czynnik funkcjonowania tych służb. O nadzorze takim warto więc powiedzieć więcej niż to zostało uczynione wyżej przy okazji organizacji służb specjalnych. W okresie od 16 listopada 2008 r. do 16 listopada 2015 r. w istocie nadzór nad służbami specjalnymi sprawował osobiście Prezes Rady Ministrów. I choć posiada ku temu podstawę prawną, to jak wynika z niej, nie ma wystarczających instrumentów do zweryfikowania otrzymywanych od służb informacji zarówno co do treści, jak i źródła ich pozyskania. Można więc spytać: a co z funkcją ministra – koordynatora służb specjalnych? Kostrzewa-Zorbas zauważa [www.wpolityce.pl 2016], że raz jest powoływany taki koordynator, innym razem z niego władza rezygnuje. Fakt ten można uznać za interesujący poznawczo, zwłaszcza że zwracają na niego uwagę eksperci z różnych obszarów wiedzy, a także instytucje kontrolne. W tej części artykułu warto zatem zwrócić uwagę na dwa aspekty wiążące się z brakiem trwałości rozwiązań w organizacji służb specjalnych oraz na kwestię niedookreśloności czasu, kiedy Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego stają się integralną częścią sił zbrojnych RP. Pierwszy aspekt dotyczy instytucji ministra – koordynatora służb specjalnych, drugi zaś nawiązuje do zasad podległości służb Kontrwywiadu Wojskowego i Wywiadu Wojskowego ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej.

Zaczynając od aspektu koordynowania aktywności służb specjalnych w Polsce, można za Kostrzewą-Zorbasem, ekspertem spraw międzynarodowych, wskazać [www.wpolityce.pl 2016], że aktualnie „(...) system nadzoru nad służbami specjalnymi w Polsce – nadzór oznacza i władzę nad nimi, i sprawdzanie ich działalności – ma wbudowane dziwne i niespotykane w świecie mechanizmy niestabilności”⁴. Kostrzewa-Zorbas uważa także za groźny dla bezpieczeństwa państwa swoisty trend dowolności wyznaczania lub niewyznaczania ministra – koordynatora do spraw służb specjalnych. Według niego takie zjawisko jest niepożądane oraz osłabiające bezpieczeństwo państwa. Ekspert ten podkreśla również, że kraje o bogatym doświadczeniu państwowym doceniają konieczność koordynacji służb specjalnych, powołanych przez władzę w państwie. Należy

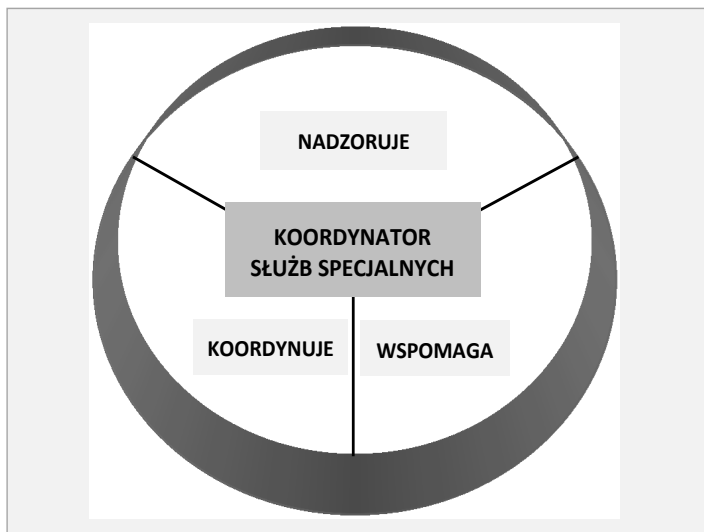
4 Należy zaznaczyć, iż w czasie powstawania niniejszego opracowania jest wyznaczony koordynator ds. służb specjalnych. Jednakże chodzi tu o trwałość takiego rozwiązania, a więc ustawowy wymóg, który nie mógłby być dowolnie realizowany.

ponadto zauważyć, iż rozwiązanie, w którym brakuje właściwego koordynatora służb specjalnych, także negatywnie ocenia Najwyższa Izba Kontroli. Ten naczelny i niezależny organ kontroli państwowej wskazuje [www.nik.gov.pl 2016], że na skutek braku niezależnego organu nadzoru nad służbami specjalnymi prezes Rady Ministrów pozbawiony jest ważnych instrumentów nadzoru m.in.: pełnej wiedzy na temat procedur wewnętrznych obowiązujących w służbach specjalnych albo kontroli poprawności działań operacyjno-rozpoznawczych w konkretnych, zakończonych sprawach. Najwyższa Izba Kontroli uważa także, iż podejmowane przez premiera decyzje i polecenia kierowane do szefów służb specjalnych z uwagi na brak odpowiedniej regulacji prawnej były w znacznym stopniu pozbawione możliwości ich weryfikacji. Brak możliwości monitorowaniu stopnia realizacji ocen i opinii Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, jak również decyzji przewodniczącego tego Kolegium sprawia, że organy te nie mają możliwości bieżącej analizy wykorzystania zajętych przez nie stanowisk oraz ich przydatności do realizacji zadań przez służby specjalne. Według Najwyższej Izby Kontroli istniejący stan prawny powoduje, że w wielu obszarach służby specjalne, będąc pozbawione zewnętrznego cywilnego nadzoru, kontrolują same siebie. Okoliczność braku właściwego koordynatora służb specjalnych każe postawić pytanie: co stanowiło przyczynę niepowoływania tego organu aż przez osiem lat? Od 16 listopada 2008 r. do 16 listopada 2015 r. bowiem nie było koordynatora służb specjalnych⁵. Z uwagi na przyjęte założenia opracowania, na tym etapie rozważań, pytanie to pozostaje otwarte. Warto natomiast nadmienić, że ogólny cel powołania obecnego koordynatora służb specjalnych [*Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego działania...*, §1] przejawia się w wykonywaniu zadań wyznaczonych przez prezesa Rady Ministrów. Natomiast szczegółowy zakres jego obowiązków jest ukierunkowany na wykonywanie trzech kategorii zadań (rys. 5), wymagających aktywności nadzorczej, koordynującej oraz wspomagającej:

- 1) sprawowanie nadzoru i kontroli działalności służb specjalnych,
- 2) koordynowanie działalności służb specjalnych oraz
- 3) wspomaganie Rady Ministrów w kształtowaniu głównych kierunków polityki rządu, dotyczącej działalności służb specjalnych.

⁵ W czasie powstawania tego opracowania reaktywowana jest funkcja koordynatora służb specjalnych. Zakres jego zadań określa *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych*, dostęp: 19.01.2016.

Rysunek 5. Kategorie zadań koordynatora służb specjalnych



Źródło: opracowanie własne.

Należy zaznaczyć [op. cit., §2], iż koordynator służb specjalnych w zakresie **sprawowania nadzoru nad służbami specjalnymi** jest właściwy do:

- 1) Wyznaczania strategicznych kierunków rozwoju i funkcjonowania służb specjalnych;
- 2) Badania, oceniania i monitorowania poprawności realizacji przez służby specjalne zadań określonych w przepisach prawa, wytycznych, planach i programach;
- 3) Opracowywania programów działalności służb specjalnych w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa, stanowiących podstawę wydawania wytycznych prezesa Rady Ministrów określonych ustawami o poszczególnych rodzajach służb specjalnych;
- 4) Zatwierdzania rocznych planów i sprawozdań przygotowywanych przez szefów służb specjalnych – Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego;
- 5) Dokonywania oceny stopnia realizacji rocznych planów działalności służb specjalnych oraz formułowanie wniosków i rekomendacji wynikających z tej oceny;
- 6) Wyznaczania celów i kierunków rozwoju współpracy międzynarodowej służb specjalnych oraz dokonywania oceny efektów tej współpracy;

- 7) Wyznaczania standardów i minimalnych wymagań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi i mieniem w służbach specjalnych;
- 8) Analizowania i dokonywania oceny działań podejmowanych przez:
 - Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służbę Kontrwywiadu Wojskowego w zakresie nadzoru funkcjonowania systemu ochrony informacji niejawnych,
 - Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie wykonywania funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa;
- 9) Dokonywania czynności wynikających ze stosunku służbowego szefów służb specjalnych, z wyłączeniem ich powoływania i odwoływania;
- 10) Rozpatrywania skarg na działalność służb specjalnych.

Analiza zadań przypisanych ministrowi (aktualnie) wykonującemu funkcję koordynatora służb specjalnych, w tym w zakresie nadzoru, pozwala na postawienie tezy, iż organ ten może istotnie wpływać na efektywność aktywności służb specjalnych. Może też budzić refleksję okoliczność, że tak ważne zadania (wyżej wymienione) były przez długi okres w zasadzie pozostawione każdej autonomicznej służbie. Zdaniem autora sprawienie, poprzez regulację ustawową, że praktyka wyznaczania koordynatora służb specjalnych będzie trwałym rozwiązaniem, zasługuje na miano działania racjonalnego.

Według Kostrzewy-Zorbasa [www.wpolityce.pl 2016] zjawiskiem szkodzącym jakości bezpieczeństwa państwa, podobnie jak niewyznaczenie koordynatora służb specjalnych, jest pozostawianie w czasie pokoju Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego poza siłami zbrojnymi RP. Włączanie ich w poczet tych sił dopiero w razie ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji wojny może skutkować dodatkowym zamieszczeniem organizacyjnym. Ekspert ten uważa, iż wskazane służby powinny mieć trwałe miejsce w strukturach sił zbrojnych RP. Jego zdaniem obecne rozwiązanie pozostaje nieracjonalne i nieefektywne, zwłaszcza ze względu na nową rzeczywistość, która wyraźnie wymaga zaniechania niestabilności w tym zakresie. Warto więc przypomnieć, że zgodnie z aktualną regulacją prawną szef Służby Wywiadu Wojskowego oraz szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego podlegają bezpośrednio ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień prezesa Rady Ministrów oraz ministra – koordynatora służb specjalnych (w przypadku jego powołania), a także kontroli Sejmu RP. Okoliczność takiego podporządkowania szefów wskazanych służb nie zmniejsza możliwości oddziaływania prezesa Rady Ministrów na ich funkcjonowanie. Natomiast rozwiązanie prawne [Dz.U. z 2015 r., poz. 827 z późn. zm., art. 3 ust. 8], polegające na tym, że Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego w czasie pokoju nie wchodziły w skład sił zbrojnych RP, lecz stają się nimi z mocy prawa dopiero w razie ogłoszenia powszechnej lub

częściowej mobilizacji oraz w czasie wojny, zdaniem autora trudno uznać za optymalne. Należy także zauważyć, iż regulacja prawna dotycząca czasu włączania wymienionych służb w struktury sił zbrojnych RP budzi również inne wątpliwości. Marek Surmański [2014, s. 103] podnosi, iż analiza przepisu włączenia wskazanych służb do sił zbrojnych RP nie pozwala jednoznacznie określić momentu, w którym Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służba Wywiadu Wojskowego stają się integralną częścią sił zbrojnych RP, lub do którego jeszcze nimi nie są. W swoich rozważaniach dochodzi on do wniosku, że o ile wątpliwości takich nie byłoby w przypadku ogłoszenia mobilizacji, bowiem ta [Konstytucja RP, art. 136] jest zarządzana przez Prezydenta RP, na wniosek prezesa Rady Ministrów w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa, to trudno jednoznacznie stwierdzić, od którego dnia wojskowe służby specjalne wchodzi w struktury armii, co – jego zdaniem – wpływa na zmianę wojennego systemu dowodzenia.

Nie wdając się w tym miejscu (ze względu na ramy artykułu) w głębsze rozważania przywołanych refleksji, a także mając na uwadze skierowany przez grupę posłów na Sejm RP do Trybunału Konstytucyjnego wniosek [www.trybunal.gov.pl] oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. Akt K 52/07 [www.trybunal.gov.pl 2016] w sprawie służb specjalnych, za uprawnione można uznać spostrzeżenie, że funkcjonowanie służb specjalnych (tzw. „cywilnych” i „wojskowych”) wymaga doskonalenia. Każda jednak zmiana dotycząca jakiegokolwiek elementu organizacji tych służb wymaga przed jej wprowadzeniem pogłębionej analizy, umożliwiającej udzielenia pozbawionej wątpliwości odpowiedzi na wiele pytań, w tym na podstawowe: czy proponowane rozwiązanie na pewno korzystnie wpłynie na realizację funkcji przypisanych służbom specjalnym?

Zakończenie

W artykule dokonano próby syntetycznego i niezużytego przez publicystykę przedstawienia głównych przyczyn tworzenia specjalnej organizacji ochrony bezpieczeństwa państwa z jej strukturą organizacyjno-zadaniową oraz funkcjami. Wskazano także wybrane kwestie związane z nadzorem i kontrolą nad służbami specjalnymi. Rozważania podjęte w tym opracowaniu miały na celu wykazanie potrzeby ciągłego doskonalenia funkcjonowania tej organizacji. W ich wyniku zostały sformułowane – w ramach autorskiej oceny – następujące uogólnienia:

- organizacja specjalnej ochrony bezpieczeństwa państwa jest powoływana w związku z określoną rzeczywistością i występującymi w niej zagrożeniami, które w sposób szczególny godzą jego egzystencję i rozwój;
- podstawową funkcją specjalnej organizacji ochrony bezpieczeństwa państwa jest

pozyskiwanie specjalistycznymi metodami i technikami trudno dostępnych informacji o rzeczywistości, ze szczególnym uwzględnieniem występowania w nich zagrożeń godzących w szczególnie chronione wartości państwa, przeciwdziałanie tym zagrożeniom lub ich likwidacja;

- podstawowymi czynnikami rozstrzygającymi o strukturze organizacyjno-zadaniowej komponentu specjalnej ochrony bezpieczeństwa państwa i jego potencjału obronnego są charakter zagrożeń oraz miejsce ich występowania;
- w wyniku pozycji ustrojowej prezesa Rady Ministrów i posiadanych przez niego kompetencji kierowniczych w państwie organ ten skupia najważniejsze informacje związane z bezpieczeństwem państwa;
- w okresie od 16 listopada 2008 r. do 16 listopada roku 2015 w istocie nadzór nad służbami specjalnymi sprawował prezes Rady Ministrów. Sytuacja taka skutkowała tym, że nie mógł on wystarczająco skutecznie nadzorować i koordynować działalności tych służb oraz weryfikować otrzymywanych od nich informacji zarówno co do treści, jak i źródła ich pozyskania;
- obowiązujące rozwiązanie prawne, wyłączające w czasie pokoju Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego z sił zbrojnych RP i włączające je w poczet tych sił dopiero w razie ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji i wojny, jest w aktualnej rzeczywistości rozwiązaniem nieracjonalnym i nieefektywnym. Służby te powinny mieć trwałe miejsce w strukturach sił zbrojnych RP;
- regulacja prawna dotycząca czasu włączania Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego w struktury sił zbrojnych RP budzi prawne wątpliwości. Analiza przepisu prawnego włączenia wskazanych służb do sił zbrojnych RP nie pozwala jednoznacznie określić momentu, w którym stają się one integralną częścią sił zbrojnych RP, lub do którego jeszcze nimi nie są.

Bibliografia

Bezpieczeństwo publiczne i ochrona, <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/bezpieczenstwo-publiczn/5977,Potencjal-ochronny.html>.

bip.mswia.gov.pl

Bodziany K., *Rola służb specjalnych w systemie służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa* [online], www.abw.gov.pl/download/1/1743/Bodziony.pdf.

Chróścielewski W. (2002), *Właściwość organów administracji publicznej*, PiP.

Drozdowicz Z. (2011), *Dyskretny urok pierwotnych form życia religijnego*, „Przegląd religioznawczy”, nr 1 (239).

Eco U. (1996), *Semiologia życia codziennego*, Warszawa.

Grzegorzewski Z., *Instytucja „służby specjalne” a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego. Wybrane zagadnienia*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość”, t. VIII [online], <http://www.studiagdanske.gwsh.gda.pl/tom8/studia%20VIII%2045-64%20grzegorowski.pdf>.

<https://books.google.pl/books?id=u7gAgAAQBAJ&pg=PA13&lpg=PA13&dq=dyskretna+dzia%C5%82ania&source>.

Kostrzewa-Zorbas G. (2015), *Wprowadzić trwałą koordynację, wprowadzić, na stałe włączyć służby wojskowe do Sił Zbrojnych RP*, „Polityka” [online], <http://wpolityce.pl/polityka/270174-nadzor-nad-sluzbami-specjalnymi-wprowadzic-trwala-koordynacje-na-stale-wlaczyc-sluzby-wojskowe-do-sil-zbrojnych-rp>.

Laskowski D. (2014), *Prawne podstawy funkcjonowania służb specjalnych z perspektywy potrzeb obronnych państwa*, „Obronność”, Zeszyty naukowe 2 (10).

Lutostański M. (2014), *Główne komponenty architektury bezpieczeństwa państwa*, maszynopis, Warszawa.

Minkina M., Kaszuba M. (2015), *Badanie bezpieczeństwa międzynarodowego* [w:] W. Kitler, T. Kośmider (red.), *Metodologiczne i dydaktyczne aspekty bezpieczeństwa narodowego*, wyd. Difin, Warszawa.

Nadzór nad służbami specjalnymi [online], <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nadzor-nad-sluzbami-specjalnymi.html>.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych [online], <http://www.infor.pl/akt-prawny/DZU.2015.226.0001921,rozporzadzenie-prezesa-rady-ministrow-w-sprawie-szczegolowego-zakresu-dzialania-ministra-czlonka-rady-ministrow-mariusza-kaminskiego-koordynatora-sluzb-pecjalnych.html>.

Surmański M. (2014), *Pojęcie „czas wojny” oraz problemy wynikające z jego nieokreśloności w polskim systemie prawnym*, „Bezpieczeństwo Narodowe” Kwartalnik wydawany przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, nr II – 30.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2017), Warszawa.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego (2008), wydanie szóste, AON.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. poz. 827, z późn. zm.

Uzasadnienie [online], bip.mswia.gov.pl/download/4/19986/Uzasadnienie-OSR-ABW.pdf.

Wniosek grupy posłów na Sejm RP [online], <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-przed/art/3311-wojskowe-sluzby-specjalne/> oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie, Sygn. Akt K 52/07 [online], <http://trybunal.gov.pl/rozprawy-i-ogloszenia-orzeczen/wyroki/art/5036-wojskowe-sluzby-specjalne/>.

Żebrowski A., Żmigrodzki M., Babuła J. (1999), *Rola służb specjalnych w siłach zbrojnych*, Kraków.

Małgorzata Lipińska-Rzeszutek | malgorzata.lipinska-rzeszutek@uph.edu.pl

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Najważniejsze wyzwania dla Polski w zakresie bezpieczeństwa społecznego

Major Challenges for Poland in the Field of Social Security

Abstract: The article concerns challenges in the field of social security in Poland. In particular demographic issues were discussed - the most important reasons for the decline of fertility in Poland and proposed solutions for the problem of demographic decline. Problem of unemployment and its adverse effects (especially in the case of long-term unemployment), social exclusion, taking into account social groups, particularly at risk of poverty, the growing spread between the earnings of the richest and the poorest, and the need to revise existing regime of social policy in Poland were also discussed. The article pointed out the overriding role of the state in addressing threats to social security, because its competence is to develop a framework of legal and institutional measures. Social security, however, is the sum of the actions of both state and private institutions and the citizens themselves.

Keywords: Social security, social policy, demography, unemployment, social exclusion

Wprowadzenie

Funkcjonowanie poszczególnych jednostek i całych społeczności w obrębie państwa wymaga zapewnienia im określonego poziomu dobrostanu. W innym wypadku nastąpić może destabilizacja struktur społecznych i całego państwa. Mówimy tu zatem o społecznych uwarunkowaniach bezpieczeństwa państwa, czy inaczej o bezpieczeństwie społecznym (zgodnie z przyjętą przedmiotową typologią bezpieczeństwa). Autorką jednej z pierwszych polskich definicji bezpieczeństwa społecznego jest B. Rysz-Kowalczyk. Jej

zdaniem bezpieczeństwo społeczne „to stan wolności od niedostatku materialnych środków utrzymania i istnienie realnych gwarancji pełnego rozwoju jednostek, obejmuje więc nie tylko stan wolności od ryzyk socjalnych, ale i od zagrożeń rozwoju psychospołecznego jednostki, których źródłem może być całokształt uwarunkowań społecznych, politycznych i ekonomicznych” [Rysz-Kowalczyk 2001, s. 20]. Przed Polską stoi współcześnie wiele wyzwań z zakresu bezpieczeństwa społecznego.

Kwestie demograficzne

Jednym z najistotniejszych problemów z tego zakresu jest kwestia demograficzna. Od końca lat dziewięćdziesiątych bowiem obserwujemy stałą tendencję do spadku liczby urodzeń. Konsekwencją tego jest niż demograficzny, zjawisko groźne i w zasadniczy sposób wpływające na możliwość przetrwania naszego państwa. Przełomowy był rok 1999, wtedy bowiem po raz pierwszy od zakończenia II wojny światowej liczba urodzeń zrównała się z liczbą zgonów. Współczynnik przyrostu naturalnego wyniósł zatem zero. Dodatkowym negatywnym zjawiskiem było ujemne saldo migracji zagranicznych. Oznacza ono, że więcej osób z Polski wyemigrowało, niż przyjechało na stałe. Taka negatywna sytuacja demograficzna w Polsce po raz pierwszy spowodowana była nie działaniami zaborców, wojnami czy innymi przyczynami zewnętrznymi, ale przyczyna tkwiła w samych Polakach.

W 2013 r. odnotowano ujemny przyrost naturalny ludności – przede wszystkim w wyniku mniejszej niż w poprzednim roku liczby urodzeń, przy jednoczesnym wzroście liczby zgonów. Liczba urodzeń była mniejsza od liczby zgonów o ok. 15 tys. osób, współczynnik przyrostu naturalnego liczony na 1000 ludności wyniósł minus 0,4 promila [www.polska.newsweek.pl 2015]. Dopiero w 2014 roku sytuacja uległa pewnej poprawie. W pierwszej połowie roku przyszło na świat 186,9 tys. dzieci, czyli o 5,4 tys. więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego [www.fakty.interia.pl 2015]. Jednak liczba ludności Polski zmniejszyła się o około 12 tys. – oznacza to ubytek rzeczywisty, którego stopa wyniosła -0,03% (spowodowane jest to stosunkiem liczby urodzeń do liczby zgonów). Spadek liczby ludności obserwowany jest trzeci z kolei rok [*Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym* 2015].

Ta utrzymująca się już od ponad 20 lat niska liczba urodzeń nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń. Powoduje także szybki proces starzenia się polskiego społeczeństwa. Zjawisko to początkowo może wydawać się pozytywne, zmniejsza się bowiem konkurencja na rynku pracy. Jednak w momencie, kiedy zaczyna wyraźnie wzrastać liczba emerytów, staje się to bardzo poważnym problemem dla bezpieczeństwa

społecznego państwa. Może bowiem grozić całkowitym załamaniem systemu emerytalnego (zagrożenia te obecne są już w Polsce).

Istotna z punktu widzenia bezpieczeństwa społecznego jest przede wszystkim relacja między poszczególnymi grupami wieku ekonomicznego ludności. Relacje te nazywamy współczynnikiem obciążenia demograficznego. Niekorzystne zmiany dotyczą przede wszystkim grupy wieku przedprodukcyjnego, jednocześnie zwiększa się odsetek osób starszych. Te obserwowane w ostatnich latach zmiany proporcji sprawiają, że sytuacja ludnościowa Polski jest raczej trudna, ponieważ niski poziom dzietności przy jednoczesnym korzystnym zjawisku wydłużania się trwania życia będą powodować zmniejszanie się podaży siły roboczej na rynku pracy oraz wzrost liczby i odsetka ludzi w starszym wieku. Taka niekorzystna sytuacja demograficzna Polski, spowodowana przede wszystkim niskim przyrostem naturalnym, jest wynikiem głębokiego kryzysu tradycyjnego modelu rodziny. Jednym z przejawów tego zjawiska jest przejście do tzw. małodzietności. Socjolog B. Misztal już kilka lat temu wskazywał na podstawową przyczynę takiej sytuacji, czyli odkładanie decyzji o prokreacji na później ze względu na zagrożenie bezrobociem i niski poziom świadczeń socjalnych, w związku z czym pojawia się perspektywa konieczności migracji zarobkowych. Zjawiska te wpływają na rodzinę zdecydowanie negatywnie [Misztal 2005].

Inne przyczyny niskiej dzietności to zwiększona aktywność zawodowa kobiet, dostępność środków antykoncepcyjnych oraz wybieranie przez coraz większą grupę osób wygodnego stylu życia. Decyzja o posiadaniu potomstwa wiąże się bowiem z przyjęciem całej gamy obowiązków, a także z poważnymi wydatkami, co może stać w opozycji do potrzeby spełniania się zawodowego, towarzyskiego i konsumpcyjnego. Należy jednak obiektywnie przyznać, że obecna sytuacja na rynku pracy nie ułatwia podjęcia decyzji o macierzyństwie, które przecież łączy się z czasowym wyłączeniem z pracy zawodowej. Często pracodawcy – zupełnie bezpodstawnie – pracownice posiadające dzieci postrzegają jako „niepełnowartościowe”, „nieproduktywne”, „niekonkurencyjne”.

Państwo powinno ułatwiać kobietom podjęcie decyzji o macierzyństwie, poszukując rozwiązań umożliwiających pogodzenie pracy zawodowej z posiadaniem dzieci. Będzie to korzystne zarówno dla kobiet, jak i dla szeroko rozumianego interesu państwa. Za A. Skrabacz podajemy kilka możliwych propozycji takich rozwiązań:

- „zapewnienie prawnych gwarancji socjalno-bytowych dla rodzin, obejmujących m.in. obniżenie kosztów pobytu dzieci w żłobkach i przedszkolach oraz zwiększenie możliwości korzystania z nich, obniżenie podatku w rodzinach wielodzietnych, obniżenie kosztów edukacji dzieci i młodzieży”;
- „wsparcie państwa dla młodych rodzin, np. w postaci zagwarantowania bezpieczeństwa pracy dla matki po urlopie macierzyńskim oraz możliwości płynnej regulacji wymiaru przepracowanych w ciągu tygodnia godzin” [Skrabacz 2006, s. 416].

Jak z powyższego wynika, liczba rodzących się dzieci nie zależy tylko od decyzji potencjalnych rodziców, ale w dużej mierze również od postawy państwa.

Podsumowując ten wątek rozważań, dobrze funkcjonująca rodzina spełnia wiele istotnych funkcji zarówno wobec jednostki, jak i społeczeństwa. Jest zatem również gwarancją bezpieczeństwa i trwałego rozwoju państwa. Dlatego też państwo powinno wykazywać troskę o rodzinę i przyrost naturalny, prowadząc politykę prorodzinną, gdyż leży to w jego interesie. Z poszukiwaniem korzystnych dla obu stron rozwiązań nie można zwlekać, ponieważ ustabilizowanie poziomu urodzeń jest procesem długofalowym.

Na problemy demograficzne w Polsce składają się także migracje zarobkowe Polaków. Bardzo często zjawisko to dotyczy ludzi stosunkowo młodych, często wykształconych. Przynosi to państwu straty zarówno w sferze społecznej, jak i ekonomicznej, powoduje pogorszenie struktury populacji. Tę negatywną sytuację dodatkowo wzmacnia fakt, że Polska jest krajem, w którym emigracja systematycznie wzrasta nad imigracją, co w dłuższej perspektywie czasowej wywołuje wiele negatywnych procesów społecznych, demograficznych i gospodarczych [Kaczmarczyk, Sokolski 2005, s. 5]. Są w Polsce całe regiony, gdzie nie ma prawie rodziny, z której ktoś nie udał się na emigrację w celach zarobkowych. Powstał nawet nowy termin „euro sierota” – oznacza on dziecko pozbawione opieki jednego bądź obojga rodziców z powodu ich wyjazdu do pracy za granicę.

Rozłąka z rodziną często prowadzić może do jej rozpadu. Liczba rozwodów w Polsce ciągle wzrasta (oczywiście przyczyną jest nie tylko migracja zarobkowa). W naszym kraju ma miejsce zmiana modelu rodziny nie tylko z wielodzietnej na małodzietną, ale coraz częściej na osoby żyjące w pojedynkę czy tworzące tzw. „alternatywne formy życia rodzinnego”, takie jak: kohabitacje, małżeństwa bezdzietne ze świadomego wyboru, samotne rodzicielstwo, rodzicielstwo zastępcze, rodziny zrekonstruowane itp. [Firlit-Fesnak 2008, s. 188]. Spada także liczba zawieranych małżeństw, zmniejsza się ich trwałość, podnosi się wiek zawarcia pierwszego małżeństwa.

Bezrobocie

Oprócz opisanych wcześniej kwestii demograficznych jednym z ważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa społecznego w Polsce jest bezrobocie. Najkrócej bezrobocie definiowane jest jako „zjawisko braku pracy zarobkowej dla osób zdolnych do pracy i jej poszukujących” [Encyklopedia Popularna 1999, s. 80]. Jest ono niezmiernie groźnym zjawiskiem (zwłaszcza gdy dotyczy dużych grup społecznych), gdyż jego negatywne konsekwencje odczuwa nie tylko sam bezrobotny i jego rodzina, ale też całe społeczeństwo. Prowadzi

ono nieuchronnie do ograniczenia wydatków rodziny praktycznie w każdej sferze życia, co odbija się na dostępie do edukacji, opieki zdrowotnej, ale także na jakości i ilości pożywienia. Bezrobocie wywołuje negatywne skutki w psychice, bowiem brak pracy powoduje obniżenie poczucia własnej wartości, wywołuje lęk o przyszłość, uważane jest często za klęskę życiową. Wszystko to prowadzić może do utraty pozycji w środowisku lokalnym. Pozostawanie bez pracy odbija się także na zdrowiu fizycznym, jakości i długości życia. Część osób nie potrafiąc poradzić sobie z tymi napięciami sięga po alkohol, narkotyki lub schodzi na drogę przestępczą. Długotrwałe bezrobocie prowadzi do pauperyzacji całych rodzin, do ich ubóstwa czy wręcz bezdomności. Jeszcze groźniejsze skutki może wywoływać bezrobocie wśród ludzi młodych, którzy coraz częściej mają poważne problemy ze znalezieniem pracy po zakończeniu edukacji. Nadmiar wolnego czasu w połączeniu z potrzebą posiadania środków finansowych, łatwo prowadzić może do zdobywania ich drogą nielegalną.

Z punktu widzenia państwa bezrobocie wiąże się z ponoszeniem dużych kosztów świadczeń socjalnych, ograniczeniem dochodów z podatków i składek ubezpieczeniowych. Ale negatywne skutki bezrobocia nie ograniczają się wyłącznie do sfery ekonomicznej. To również rozszerzanie się zjawisk patologicznych, wzrost konfliktów i napięć społecznych, co skutkować może zagrożeniem dla ładu i porządku społecznego.

Państwo oczywiście nie powinno zostać obojętne na trudną sytuację osób bezrobotnych i ich rodzin. Pomoc jednak powinna polegać na wsparciu w trudnej sytuacji życiowej, której celem jest umożliwienie wyjścia na prostą, powinna aktywizować do działania. Złe rozwiązania systemowe dotyczące udzielania pomocy osobom bezrobotnym powodują, że „opłaca się” pozostać na bezrobociu. Często prowadzi to do rozwijania się postawy roszczeniowej wśród bezrobotnych – uważają oni, że wszelkiego rodzaju zasiłki im się po prostu należą. Na domiar złego takiej samej postawy uczą się ich dzieci.

Wykluczenie społeczne

Długotrwałe bezrobocie oraz towarzyszące mu konsekwencje są jedną z istotnych przyczyn wykluczenia społecznego. Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski definiuje wykluczenie społeczne jako: „brak lub ograniczone możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych instytucji publicznych i rynków, które powinny być dostępne dla wszystkich, a szczególnie dla osób ubogich. Jest to sytuacja uniemożliwiająca lub znacznie utrudniająca jednostce lub grupie zgodne z prawem pełnienie ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób” [Frąckiewicz 2005, s. 11]. Inną de-

finicję znajdziemy w raporcie programu „Poverty 3” Unii Europejskiej. Czytamy tam, że: „wykluczenie społeczne to dynamiczny i wielowymiarowy proces, polegający na braku lub na niewystarczającym poziomie uczestnictwa w głównym nurcie społeczeństwa i dostępu do najważniejszych systemów społecznych (m. in. rynek pracy, edukacja, opieka medyczna, zabezpieczenie społeczne) oraz mogący skutkować zerwaniem więzi rodzinnych, społecznych, utratą poczucia sensu i tożsamości” [Czapiński, Panek 2005, s. 232]. Jak widać, obie przytoczone definicje podobnie identyfikują pojęcie wykluczenia. Ponieważ nie sposób w tym miejscu przytoczyć wszystkich pozostałych, funkcjonujących definicji, wskażemy jedynie elementy wspólne dla nich wszystkich. Są to:

- ograniczenie uczestnictwa zarówno w życiu społecznym, jak i jego kluczowych obszarach oraz aspektach;
- ograniczony dostęp do zasobów, instytucji, systemów społecznych, który uniemożliwia integrację i uczestnictwo;
- prawa socjalne realizowane w coraz to bardziej okrojonym zakresie;
- ubóstwo i wielowymiarowa deprywacja;
- kumulowanie się czynników ryzyka w konkretnych obszarach i zbiorowościach;
- szybkie pogarszanie się sytuacji jednostki czy też zbiorowości w szerokim zakresie [Szarfenberg 2005, s. 28].

Do grup społecznych szczególnie zagrożonych wykluczeniem zalicza się: dzieci, młodzież, starców, bezdomnych, biednych, uchodźców, bezrobotnych, niepełnosprawnych, kobiety, mniejszości.

Walka z wykluczeniem społecznym jest istotnym wyzwaniem dla państwa, bowiem rolą i obowiązkiem współczesnego państwa demokratycznego jest troska o obywateli niezależnie od ich statusu materialnego tak, aby mogli oni w sposób realny uczestniczyć w życiu społecznym. Nie jest to zadanie łatwe, gdyż bezpieczeństwo społeczne państwa ma charakter dychotomiczny – dotyczy dwóch podmiotów życia społecznego. Pierwszym z nich jest jednostka, drugim zaś społeczeństwo zorganizowane w ramach państwa. Bardzo często zdarza się, że dążenia tych dwóch podmiotów są sprzeczne, a nawet się wzajemnie wykluczają. Bezpieczeństwo społeczne jest więc stanem pewnej względnej równowagi między dążeniami jednostek i grup społecznych a koniecznością ich ograniczenia, wynikającą z wymogów życia społecznego.

Konkretne rozwiązania kwestii społecznych muszą być akceptowane przez ogół obywateli, uwzględniać tradycje życia społecznego oraz mieć silne oparcie w możliwościach ekonomicznych państwa. Obecnie odchodzi się raczej od modelu państwa dobrobytu, który okazał się mało efektywny. Optymalne dla przyszłych pokoleń byłoby stworzenie społeczeństwa solidarnego, opartego na pracy odpowiedniej jakości, bez konieczności nadzoru państwa.

Prognozy dotyczące zagrożeń bezpieczeństwa społecznego

Zagrożenia natury społecznej, mogące być nie mniej groźne niż zewnętrzne czynniki destabilizujące państwowość, zaczynają w Polsce dominować. Świadczy o tym fakt, że coraz więcej Polaków obawia się o utratę pracy, popadnięcie w biedę, brak możliwości pozyskania opieki medycznej w sytuacji utraty zdrowia itp. Coraz więcej ludzi żyje na granicy ubóstwa, tworząc nową kategorię społeczną – nowych biednych (new poor). Coraz więcej osób pracuje na tzw. „umowach śmieciowych”, oferujących niskie zarobki i uniemożliwiających rozwój zawodowy. Ludzie ci nie mają możliwości pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, w kulturze, edukacji, zorganizowania wypoczynku sobie i swojej rodzinie. Dla ogromnej liczby ludzi podstawę egzystencji stanowią różnorakie świadczenia socjalne. Poważnym problemem jest poziom bezrobocia wśród młodych ludzi, skutkiem czego jest zwiększająca się przestępczość [Leszczyński 2011, ss. 63-64]. W kolejnych latach zwiększy się także zagrożenie ubóstwem gospodarstw domowych z osobami starszymi, których świadczenia emerytalne będą bardzo niskie, choćby z powodu przedwczesnego zakończenia kariery zawodowej (ilość osób poniżej 65-67 roku życia, korzystających ze świadczeń, powinna być ograniczona do społecznie uzasadnionego minimum).

Kolejnym negatywnym zjawiskiem jest narastająca rozpiętość między zarobkami osób najzamożniejszych (stanowiących ok. 10%) i najuboższych, co oznacza wzrost warstwienia społecznego. Maleje także zależność między formalnym wykształceniem a pozycją zawodową. Wszystko to powoduje narastające poczucie frustracji, niesprawiedliwości społecznej, odrzucenia, niespełnienia oczekiwań i ambicji oraz niemożności osiągnięcia celów. „Tego rodzaju odczuciom czasem towarzyszyć mogą zachowania agresywne i destrukcyjne, negujące porządek społeczny. Za szczególnie niebezpieczne uznać należy nasilanie się postaw indywidualnych i ruchów społecznych o wyraźnie ekstremistycznym charakterze. Może to prowadzić do erozji porządku publicznego, systemu prawnego i systemu wartości” [Biała Księga 2013, s. 136].

Propozycje rozwiązań

Wymienione zjawiska, bez podjęcia przez państwo odpowiednich działań je eliminujących, mogą spowodować w przyszłości groźne perturbacje społeczne. Z tego też względu konieczna jest rewizja obowiązującego obecnie w Polsce modelu polityki społecznej.

Zastosowane rozwiązania powinny z jednej strony umożliwiać grupom społecznym, narażonym obecnie na wykluczenie społeczne, integrację społeczną, z drugiej strony powinny być skuteczne w reagowaniu na nowe oblicza wykluczenia, które mogą pojawiać się w przyszłości (najważniejsze rodzaje wykluczenia społecznego w najbliższych latach to: wykluczenie cyfrowe, wykluczenie energetyczne, wykluczenie ze względu na stan zdrowia np. otyłość, wykluczenie edukacyjne, dziedziczenie ubóstwa) [Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2009, s. 288].

Zmiany powinny się wiązać z rezygnacją z powszechności świadczeń na niskim poziomie na rzecz wysokiego poziomu aktywnego wsparcia w wydobywaniu potencjału poszczególnych osób czy grup społecznych z deficytami i dysfunkcjami. Należy osobom wykluczonym czy zagrożonym wykluczeniem umożliwiać realny dostęp do usług społecznych, aby nie traciły szans rozwoju. Pierwszeństwo powinny mieć te formy wsparcia, które zwiększają aktywność otrzymujących je beneficjentów i elastycznie reagują na zmianę sytuacji. Potrzebne jest stworzenie odpowiednich warunków, polegających na usuwaniu barier w dostępie do rynku pracy, inwestycjach w edukację, obejmowaniu większej ilości ludzi aktywnymi instrumentami polityki społecznej, tworzeniu instytucjonalnych i dochodowych systemów wsparcia. Do realizacji tych zadań konieczna jest profesjonalizacja służb społecznych, które muszą cieszyć się zaufaniem swoich klientów. Niezbędne jest także partnerstwo w podejmowaniu działań między instytucjami rządowymi, samorządowymi i organizacjami pozarządowymi [Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2009, s. 272].

Jednym z postulowanych sposobów walki z bezrobociem ma być zmiana przepisów kodeksu pracy tak, aby umożliwiały one stosowanie umów mniej zobowiązujących pracodawcę. Jednak istotniejszy w walce z bezrobociem niż liberalizacja kodeksu pracy jest rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, co skutkowałoby stworzeniem nowych miejsc pracy. Należy zdecydowanie promować postawy aktywne i przedsiębiorczość, a nie bierność. Trzeba zwiększyć gotowość Polaków do udziału w edukacji ustawicznej, a także zapewnić ofertę edukacyjną w odpowiedniej ilości i na odpowiednim poziomie. Trzeba spopularyzować i wspierać korzystanie z nieformalnych sposobów nauki oraz stworzyć system weryfikowania i uznawania zdobytych w ten sposób kwalifikacji. Stosowane powinny być elastyczne formy zatrudnienia, ułatwiające pogodzenie kariery zawodowej z innymi sferami życia – rodziną, nauką czy rehabilitacją. Część osób ze względu na swoją sytuację życiową tylko dzięki możliwości dowolnego kształtowania czasu i miejsca pracy będzie w stanie kontynuować karierę zawodową. Potrzebna jest także poprawa działania służb publicznych w zakresie ograniczania szarej strefy oraz zwiększenie dotkliwości kar za zatrudnianie „na czarno”. Należy także podnieść skuteczność systemu zabezpieczenia społecznego wynikającego z legalnego zatrudnienia.

W wypadku jego nieskuteczności łatwiej podejmowana jest przez ludzi decyzja o zatrudnieniu się w szarej strefie, poza tym możliwe jest jednoczesne korzystanie z jego dobrodziejstw i podejmowanie pracy „na czarno”.

Zmian wymaga także instytucjonalne wsparcie dla bezrobotnych i poszukujących pracy. Świadczenie wszelkich usług socjalnych, niezależnie od modelu polityki społecznej, powinno cechować się pewnego rodzaju ostrożnością, aby pomagając nie czynić zarazem krzywdy. Pewien zakres pomocy w krytycznych sytuacjach życiowych jest potrzebny, jednak zarówno pomoc ze środków publicznych, jak i pomoc charytatywna może zmniejszać troskę ludzi o swoją przyszłość i osłabiać starania o jej polepszenie. Może to prowadzić do tzw. „wyuczonej bezradności”, wyrażającej się w postawie roszczeniowej, nastawionej na branie, wynikającej z przekonania, że pomoc „mi się należy”. Nierozważna pomoc może obrócić się zarówno przeciw osobie, której udziela się wsparcia, jak i przeciw podmiotom wsparcia udzielającym (państwu i jego agendom, ośrodkom pomocowym, konkretnemu człowiekowi). Wsparcie powinno zatem tak funkcjonować, aby podejmowanie legalnej, nawet nisko płatnej pracy zawsze wiązało się z istotnym przyrostem dochodów dla całego gospodarstwa domowego. Świadczenia socjalne muszą być kierowane do osób, które rzeczywiście pomocy potrzebują i być zależne od ich aktywnego poszukiwania pracy lub podnoszenia kwalifikacji. W tych działaniach powinny skutecznie pomagać służby publiczne (zamiast zajmować się biurokracją związaną z rejestracją bezrobotnych i wypłatą świadczeń). Urzędy Pracy powinny obejmować programami aktywizacyjnymi szczególnie osoby w najtrudniejszej sytuacji: bez kwalifikacji, osoby starsze, długotrwale bezrobotne czy niepełnosprawne.

W kontekście możliwych długotrwałych negatywnych zmian demograficznych w Polsce państwo powinno prowadzić politykę zwiększającą dzietność poprzez tworzenie warunków do łączenia funkcji zawodowych i rodzinnych, wprowadzanie rozwiązań ułatwiających podział odpowiedzialności między rodzicami (wprowadzając np. nowe formy urlopów wychowawczych). W celu promowania wielodzietności zmniejszeniu powinny ulec koszty utrzymania dzieci.

Wszystkie te działania nie zmieniają jednak w istotny sposób struktury wiekowej populacji w perspektywie najbliższych dekad. Według prognoz w 2060 roku co trzeci Polak będzie emerytem, a Polska znajdzie się na pierwszym miejscu w Europie pod względem odsetka osób powyżej 65 roku życia. Z punktu widzenia interesu państwa ważny jest zatem nie tylko poziom dzietności, lecz także głębokość cykli demograficznych. Wahania liczebności poszczególnych grup wiekowych prowadzą bowiem do zaburzeń zarówno na rynku pracy, jak i w takich sferach jak: edukacja, mieszkalnictwo czy system zabezpieczenia społecznego.

W związku z tą sytuacją państwo jako instytucja powinno niewątpliwie podjąć działania. Jak pisał już w 2012 roku B. Marczuk: „Warto (...) tak urządzić rzeczywistość, aby Polacy nie bali się zakładać i powiększać rodzin. Czasu jest mało. Zmiana tendencji demograficznych czy zatrzymanie odpływu emigrujących z Polski osób wymaga starań w ogromnej liczbie dziedzin. Musimy zdobyć się na cierpliwość – procesy demograficzne cechuje inercja. Warto jednak obudzić się z letargu. Nasza siła – zarówno na arenie międzynarodowej, jak i wewnętrzna – w ogromnej mierze zależy i będzie zależeć od naszej liczebności” [Marczuk 2012]. Jednak prorodzinna polityka państwa nie powinna polegać na rozdawnictwie publicznych pieniędzy. Równie ważna, a być może nawet ważniejsza niż zachęty podatkowe, wsparcie w sytuacjach kryzysu czy zagrożenia patologią, jest edukacja ku samoopowiedzialności, budowanie spójności społecznej i wzmacnianie więzów międzyludzkiej solidarności.

Bardzo istotną rolę w tworzeniu bezpieczeństwa społecznego powinna odgrywać także społeczność lokalna, to ona bowiem powinna najlepiej rozpoznawać potrzeby swoich członków. Ważne jest zatem rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego, utożsamiającego się ze swoją „małą ojczyzną” i biorącego za nią odpowiedzialność.

Podsumowanie

Ilość negatywnych zjawisk społecznych, wobec których państwo powinno podjąć działania interwencyjne, jest duża. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* zalicza do nich:

- emigrację młodego pokolenia,
- brak efektywnej polityki prorodzinnej,
- poczucie bezsilności w konfrontacji z machiną biurokratyczną,
- nierówności wynikające z płci, wieku, miejsca (regionu) zamieszkania i dostępu do edukacji [Biała Księga 2013, s. 137].

Pokój społeczny stanowi o sile państwa i jest niezbędnym warunkiem rozwoju narodu. Bezpieczeństwo społeczne jest sumą działania zarówno państwa, jak i instytucji prywatnych oraz samych obywateli. Nadrzędną rolę odgrywa jednak nadal państwo, bowiem to w jego kompetencjach znajduje się tworzenie ram o charakterze prawnym i instytucjonalnym.

Bibliografia

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2013), Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa.

Czapiński J., Panek T. (red.) (2005), *Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, Vizja Press<, Warszawa.

Encyklopedia Popularna (1999), PWN, Warszawa.

Firlit-Fesnak G. (2008), *Rodziny polskie i polityka rodzinna, stan i kierunki przemian* [w:] G. Firlit-Fesnak, *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa.

Frąckiewicz L. (2005), *Wykluczenie społeczne w skali makro i mikroregionalnej* [w:] L. Frąckiewicz, *Wykluczenie społeczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice.

Kaczmarczyk P., Okólski M. (2005), *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Departament Analiz i Strategii: współpr. Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji, Warszawa.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2009), *Polska 2010. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa.

Leszczyński M. (2011), *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Difin, Warszawa.

Marczuk B. (2012), *W Polsce będzie pusto*, „Rzeczpospolita”, nr 13-15.01.

Misztal B. (2005), *Pusta kołyska to pusty koszyk i puste gniazdo*, „Rzeczpospolita”, nr 13-14.02.

Rysz-Kowalczyk B. (red.) (2001), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa.

Skrabacz A. (2006), *Bezpieczeństwo społeczne* [w:] R. Jakubczak (red.), R. Flis, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Bellona, Warszawa.

Szarfenberg R. (2005), *Od trzech elementarnych strategii badawczych do programu badań wykluczenia społecznego* [w:] L. Frąckiewicz (red.), *Wykluczenie społeczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice.

<http://polska.newsweek.pl/ubywa-polakow-liczba-ludnosci-dane-demograficzne-gus-newsweek-pl,artykuly,279853,1.html>, dostęp: 30 grudnia 2015 r.

<http://fakty.interia.pl/prasa/news-puls-biznesu-demograficzny-cud-nad-wisla,nId,1490480>, dostęp: 10 października 2015 r.

Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym, GUS [online], <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosc-i-raz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-w-2014-r-stanu-w-dniu-30-vi-2014-r,6,12.html>, dostęp: 10 października 2015 r.

Agnieszka Stępień | a.stepien@vp.pl

Społeczna Akademia Nauk

Obowiązek informacyjny administratora danych osobowych

Information Obligation Administrator of Personal Data

Abstract: For controller it is the primary obligation to provide information to the personal data. It is the fundamental right that allows not only to control data processing but also influence their content or request removal. Legislator pointed out in detail the scope of information that the administrator is obliged to provide a person distinguishing the source of the information acquired. Failure by the controller duties is threatened under Polish law and European imprisonment.

Keywords: personal data protection, data processing, processor

Prawo do prywatności jest fundamentalnym uprawnieniem każdego człowieka, niezależnie od miejsca urodzenia czy zamieszkania. Zostało zagwarantowane nie tylko na szczeblu krajowym, ale także europejskim i międzynarodowym. Warte przypomnienia są tu min.: art. 12 *Powszechnej deklaracji praw człowieka*, art. 7 *Karty praw podstawowych* czy też art. 8 *Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*.

Stosowna regulacja znalazła odniesienie także w polskich przepisach prawa. Zgodnie z art. 47 *Konstytucji RP* każdy ma prawo do ochrony życia prywatnego, natomiast art. 51 ust. 1 [*Konstytucja RP*] nawiązuje do zakazu ujawniania informacji dotyczących osoby w inny sposób niż wynika to z określonych przepisów prawa [Wyrok WSA 2011]¹. Każdy obywatel ma także zagwarantowane prawo dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Jakiegokolwiek ograniczenia w tym zakresie są możliwe wyłącznie na podstawie przepisów prawa [*Konstytucja RP*, art. 51, ust. 3]. Niewątpliwie rozwinięciem

¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 02.06.2011, II SA/Wa 720/11 oraz *Konstytucja RP* z dnia 2 kwietnia 1997 roku Dz.U. z 1997r., nr 78, poz. 483.

tych wartości jest *Ustawa o ochronie danych osobowych* (uodo)², gdzie już w pierwszym artykule zostało podkreślone, iż każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych [*Ustawa...* 1997]. Uprawnienie to jest realizowane w każdym państwie demokratycznym, a próby jego ograniczania mogą wynikać wyłącznie na podstawie stosownych przepisów prawa ze względu na interes publiczny lub usprawiedliwiony interes innych osób [Wyrok WSA 2011].

Ustawodawca w ten sposób nie tylko zagwarantował prawa wynikające z *Konstytucji*, ale nałożył na administratorów danych osobowych obowiązek informacyjny. Jest on realizowany nie tylko na etapie zbierania danych osobowych przez administratora danych, ale także na etapie późniejszym podczas ich przetwarzania.

W świetle obowiązujących przepisów administratorem danych osobowych jest organ, jednostka organizacyjna, podmiot lub osoba, o których mowa w art. 3 (uodo), decydująca o celach i środkach przetwarzania danych osobowych. Właściwe zdefiniowanie administratora danych osobowych ma kluczowe znaczenie, bowiem na nim ciąży ustawowy obowiązek zapewnienia właściwego stosowania i przestrzegania przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Definicja administratora danych osobowych zagwarantowana w ustawie jest spójna z wytycznymi zawartymi w dyrektywie 95/46 [Dyrektywa 95/46 1995]. Zgodnie z art. 2 ust. wspomnianego dokumentu za administratora danych osobowych uznaje się osobę fizyczną lub prawną, władzę publiczną, agencję lub inny organ, który samodzielnie lub wspólnie z innymi podmiotami określa cele i sposoby przetwarzania danych. Jeżeli cele i sposoby przetwarzania danych są określone w przepisach ustawowych i wykonawczych lub przepisach wspólnotowych, administrator danych może być powoływany lub kryteria jego powołania mogą być ustalone przez ustawodawstwo krajowe lub wspólnotowe. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 6 ust. 2 dyrektywy na administratorze danych spoczywa obowiązek zapewnienia przestrzegania przepisów, a co za tym idzie także właściwego ich stosowania. Za administratora danych należy również uznać osobę lub organ, który ma faktyczny i prawny wpływ na sposób przetwarzania danych osobowych [*Opinia...* 2010, s. 37].

Szczególnie istotne z punktu widzenia omawianej problematyki jest właściwe określenie kręgu podmiotów mogących pełnić funkcję administratora danych. Grupa 29 stoi na stanowisku, iż w przypadku administratorów powoływanych w przedsiębiorstwach co do zasady administratorem danych jest przedsiębiorstwo lub organ, nie zaś konkretne osoby fizyczne. Właściwe określenie, kto pełni funkcję administratora jest tym bardziej istotne, gdy zostanie podkreślone za G. Karpem [2011, s. 61], że o funkcji administratora danych osobowych decyduje przede wszystkim prawo decydowania o środkach i celach przetwarzania danych, a co za tym idzie prawo posiadania władztwa nad danymi.

2 W pracy Autor będzie posługiwać się skrótem „uodo”.

U podstaw systemu ochrony danych osobowych leży zapewnienie jednostce możliwie najszerszej ochrony, a obowiązek informacyjny w pełni wpisuje się w ten nurt. Bardzo często w przygotowywanych dokumentach (zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym) podkreśla się, iż podstawowym uprawnieniem osoby, której dane dotyczą jest prawo do kontrolowania udostępnionych danych. Jest ono realizowane zarówno poprzez obowiązek informacyjny, jak i prawo do udostępnienia danych na żądanie.

Bardzo często przedsiębiorcy podejmują próbę poszerzenia informacji o osobie po to, by móc zaoferować jej lepszy towar, czy usługę. Bardzo często zapominają jak wiele trudności sprawia utrzymanie właściwego stanu bezpieczeństwa tych informacji [Sobczak 2015, s. 115]. W takich sytuacjach najpopularniejszym źródłem informacji staje się Internet, który stanowi nieograniczone źródło informacji. Powszechnie dostępne portale społecznościowe stanowią niejednokrotnie cenniejsze źródło informacji o jednostce niż bezpośrednia rozmowa. Internet z jednej strony daje nam poczucie anonimowości, z drugiej zaś jest miejscem szerokiej wymiany informacji. Nie sposób dziś wymienić liczbę portali, które zachęcają do zakładania kont. Na portalach społecznościowych chwalimy się osiągnięciami prywatnymi i zawodowymi, dobrowolnie i świadomie narażając się na niebezpieczeństwo. Niejednokrotnie nie zdajemy sobie sprawy, że pozornie mało istotne dane w połączeniu z danymi dostępnymi na innych stronach internetowych mogą stanowić cenne źródło informacji o jednostce i być wykorzystane w różny sposób, nawet ten niezgodny z prawem. Wobec powyższego należy zastanowić się, czy i w jakim zakresie informacje takie mogą być wykorzystywane przez administratora danych osobowych i czy jest on zobowiązany poinformować osobę, której dane dotyczą o źródle pozyskanych informacji. Na tym tle rodzi się także pytanie, czy administratorem danych osobowych może być administrator bezpieczeństwa informacji. Pomocne w tym zakresie okazać się może jedno z orzeczeń, w którym NSA stwierdził, iż wykonywanie przez administratora danych czynności administratora bezpieczeństwa informacji jest możliwe wyłącznie w sytuacji, gdy administratorem danych jest osoba fizyczna. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez GIODO w spółce G. stwierdzono, iż w procesie przetwarzania danych osobowych spółka jako administrator danych nie wyznaczyła administratora bezpieczeństwa informacji, naruszając tym samym art. 36 ust. 3 uodo. Spółka G zaskarżyła powyższą decyzję do sądu administracyjnego. Wyrokiem z dnia 5 lipca 2012 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej WSA) oddalił skargę wskazując, iż zarzuty podniesione w skardze przez spółkę G są bezzasadne. Zdaniem sądu w omawianej sprawie nie doszło do naruszenia ani prawa materialnego, ani procesowego. W tym stanie rzeczy spółka G wniosła skargę kasacyjną od powyższego wyroku. NSA po rozpoznaniu sprawy oddalił skargę kasacyjną, uznając rozstrzygnięcie sądu I instancji za prawidłowe. W szczególności sąd podzielił pogląd

WSA, zgodnie z którym ustawodawca tworząc podstawy bezpieczeństwa w procesie przetwarzania danych osobowych [art. 36-39 ww. ustawy], swą uwagę koncentruje na odpowiedzialności i możliwości jej egzekwowania. Decydując się na obecnie obowiązujące brzmienie art. 36 ust 3 wprowadził obowiązek, by osobą odpowiedzialną za nadzór i bezpieczeństwo przetwarzania danych osobowych w podmiotach o wieloosobowej strukturze organizacyjnej była konkretnie wskazana osoba fizyczna. Jak podkreślił sąd, jedynie w sytuacji gdy administratorem danych jest osoba fizyczna (która samodzielnie administruje proces przetwarzania danych), ustawodawca nie nakłada obowiązku wyznaczenia administratora bezpieczeństwa informacji, gdyż tylko wówczas administrator danych pełni obowiązki administratora bezpieczeństwa informacji, co pozwala na ustalenie jego odpowiedzialności i w konsekwencji na zastosowanie sankcji karnych, gdyby – prowadząc swą działalność – naruszył przepisy o ochronie danych osobowych. Spółka G argumentowała prezentowane stanowisko faktem, iż przepis art. 36 ust. 3 ww. ustawy nie zawiera żadnych ograniczeń podmiotowych, które wskazywałyby lub sugerowałyby zakres podmiotowy administratorów danych, np. ograniczając ich do wyłącznie osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Zdaniem spółki regułą jest wyznaczenie ABI i powierzenie mu czynności nadzoru. Niemniej jednak ustawodawca przewidział możliwość, by administrator danych samodzielnie dokonywał nadzoru w sytuacji, gdy nie wyznaczy ABI. Dodatkowo argumentowano, iż art. 36 ust 3 ww. ustawy przewiduje dwie odrębne sytuacje sprawowania nadzoru: poprzez wyznaczenie ABI oraz samodzielne wykonywanie czynności nadzorczych przez administratora danych, co podkreśla sformułowanie „chyba że”.

Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 36 ust. 3 ww. ustawy (przepis od 1.01.2015 r. nie obowiązuje) administrator danych wyznacza administratora bezpieczeństwa informacji, nadzorującego przestrzeganie zasad ochrony danych, o których mowa w ust 1 art. 36 ustawy, chyba że sam wykonuje te czynności. Przytoczony zapis w połączeniu z art. 7 pkt. 4, definiującym administratora danych może sugerować, iż krąg podmiotów wskazanych przez ustawodawcę nie jest ograniczony wyłącznie do osób fizycznych. Niemniej jednak właściwe wydaje się twierdzenie WSA, zgodnie z którym w każdej sytuacji, w której struktura organizacyjna administratora danych jest wieloosobowa, powinien on wskazać osobę fizyczną odpowiedzialną za czynności nadzorcze. W omawianej sprawie dodatkowo zaakcentowano, iż wśród podmiotów o rozbudowanych strukturach najwłaściwszym rozwiązaniem jest powołanie administratora bezpieczeństwa informacji. Samodzielne sprawowanie nadzoru przez administratora danych jest możliwe wyłącznie wówczas, gdy prowadzi on jednoosobową działalność gospodarczą. Jak podkreślił NSA, administrator danych osobowych, który nie powołał ABI nie może twierdzić, iż z mocy prawa wykonuje obowiązki ABI [Wyrok NSA 2014, s. 236].

Należy mieć na względzie, iż z dyspozycji art. 36 ust 1 ustawy wynika, iż na administratorze danych ciąży między innymi obowiązek zabezpieczenia danych przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym. Dodatkowym argumentem na rzecz uznania słuszności stanowiska, zgodnie z którym obowiązek zapewnienia nadzoru i bezpieczeństwa informacji spoczywa na osobie fizycznej, są podobne rozwiązania przyjęte na gruncie prawa wspólnotowego, gdzie funkcjonuje pojęcie urzędnika do spraw ochrony danych (ang. *data protection officer*).

Podobne stanowisko reprezentują przedstawiciele doktryny, w tym P. Bata i P. Litwiński, którzy uważają, iż administrator danych może samodzielnie wykonywać obowiązki ABL wówczas, gdy jest osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą [Barta, Litwiński 2013, s. 355]. Zdaniem zaś Fajgielskiego [2014, s. 40] „fakt, że administratorem danych może być podmiot inny niż osoba fizyczna, nie stoi na przeszkodzie, aby administrator danych sprawował nadzór, gdyż zawsze czynności administratora danych realizowane być muszą przez konkretne osoby fizyczne”.

Postępujący rozwój technologiczny, wielowymiarowość stosunków międzyludzkich przyczyniają się niewątpliwie do przetwarzania danych osobowych przez różne podmioty. Dlatego tak istotnym wydaje się właściwe określenie, kto jest administratorem danych osobowych oraz właściwe określenie jego kompetencji.

Jak już zostało zauważone zarówno na gruncie prawa europejskiego, jak i polskiego za najistotniejsze uprawnienie podmiotu, którego dane dotyczą, uważa się prawo do informacji na temat procesu przetwarzania danych osobowych, a zwłaszcza jego celu i sposobie. Właściwa realizacja obowiązku jest gwarancją pełnego korzystania przez osobę, której dane dotyczą, z przyznanych jej praw.

Jak zauważa M. Jagielski [2010, s. 120], zagadnienie to należy oceniać z dwóch perspektyw: z jednej strony jako uprawnienie podmiotu, którego dane dotyczą, z drugiej zaś jako obowiązek administratora danych osobowych. Oba uprawnienia zdaniem autora mają charakter niezależny, choć uzupełniają się co do zakresu przekazywanych informacji [Jagielski 2010, s. 121]. Podmiotem, który jest upoważniony do uzyskania informacji w tym zakresie jest osoba, której dane dotyczą. Ustawodawca posługuje się uniwersalną definicją osoby fizycznej, nie dokonując w tym zakresie żadnych uszczegółowień. Niemniej jednak chodzi o pełnoletnią osobę fizyczną, posiadającą pełną zdolność do czynności prawnych.

Ustawodawca nałożył na administratora danych liczne obowiązki, w tym obowiązek wskazania właściwej podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych [Szerzycki 2010, s. 52]. Dodatkowo na administratorze spoczywa obowiązek zapewnienia właściwej ochrony danych osobowych (technicznej i prawnej). W szczególności zobowiązany jest do przetwarzania danych zgodnie z jasno określonym celem, czy też niepoddawa-

nie dalszemu przetwarzaniu danych, które byłoby z nim niezgodnie. Na administratorze danych osobowych ciąży także obowiązek zapewnienia środków technicznych i organizacyjnych, zapewniających ochronę przetwarzanych danych, a co za tym idzie właściwego zabezpieczenia danych przed nieuprawnionym korzystaniem, zniszczeniem, uszkodzeniem czy też utratą. Poza wymienionymi obowiązkami administrator danych zobowiązany jest także poinformować osobę, której dane dotyczą, o przysługujących jej uprawnieniach, w tym prawie do żądania sprostowania, usunięcia danych czy prawie złożenia sprzeciwu.

Administrator danych może pozyskiwać informacje zarówno od podmiotu, którego dane dotyczą [art. 24 uodo], jak i osoby trzeciej [art. 25 uodo]. Wyodrębnienie tych dwóch podstawowych źródeł pozyskiwania danych przekłada się na rodzaj informacji, które administrator danych zobowiązany jest przekazać osobie, której dane dotyczą. Dlatego tak ważne jest, by osoba, której dane dotyczą, otrzymała możliwie najszerszy zakres informacji tak, by była świadoma planowanych procesów. Enigmatyczne, pobieżne i niepełne przekazanie informacji może doprowadzić do licznych nieścisłości, a to w konsekwencji do żądania poprawienia lub usunięcia nieprawdziwych danych oraz do dalszej konsekwencji prawnych, np. wniesienia powództwa przeciwko administratorowi danych.

Aby uniknąć sytuacji niedoinformowania lub niewłaściwego poinformowania osoby, której dane dotyczą, ustawodawca przewidział katalog informacji, które administrator danych powinien przekazać osobie. Należy mieć także świadomość, iż spełnienie obowiązku informacyjnego jest niezbędne dla zapewnienia legalności zbierania danych [Barta, Fajgielski, Markiewicz 2011]. Zarówno na gruncie art. 24, jak i 25 uodo inicjatorem jest administrator, w odróżnieniu od art. 32 uodo, gdzie osoba, której dane dotyczą, występuje z wnioskiem o udzielenie stosowych informacji. Wówczas na podstawie uzyskanych informacji może dobrowolnie i świadomie podjąć decyzję, czy chce, by dane dotyczące jej osoby były przetwarzane w danym zbiorze.

Katalog informacji, które administrator jest zobowiązany przekazać osobie, której dane dotyczą, ma charakter otwarty, co za tym idzie, nic nie stoi na przeszkodzie, by administrator danych poszerzył zakres udzielanych informacji także o inne.

Warto zwrócić uwagę na czas, w którym administrator danych zobowiązany jest spełnić obowiązek informacyjny. Czynność ta na podstawie art. 24 uodo ma nastąpić jeszcze przed rozpoczęciem procesu przetwarzania danych. Poprzez taką konstrukcję osoba, której dane dotyczą, ma możliwość nie tylko zapoznania się ze zgromadzonymi informacjami, ale także swobodnie podjąć decyzji co do dalszych kroków.

Osoba, której dane dotyczą powinna zostać poinformowana przede wszystkim, kto jest administratorem jej danych, a co za tym idzie, poznać jego imię i nazwisko lub jego

nazwę (w przypadku osób prawnych), miejsce zamieszkania lub adres siedziby. Uzyskanie tych informacji umożliwi osobie, której dane dotyczą, kierowanie zapytań do konkretnego administratora. Ponadto w razie podjęcia przez administratora jakichkolwiek działań niezgodnych z prawem umożliwia pociągnięcie do odpowiedzialności właściwego administratora.

Ustawodawca nie przewidział żadnej szczególnej formy, w jakiej powinien zostać spełniony obowiązek informacyjny. Niemniej jednak, odwołując się do ogólnych zasad obowiązujących na gruncie prawa cywilnego, za właściwą należy uznać formę pisemną dla celów dowodowych (*ad probationem*). Jest to szczególnie istotne w przypadku powstania sporu pomiędzy administratorem, a osobą, której dane dotyczą. W razie jakichkolwiek wątpliwości przekazanie informacji w formie pisemnej umożliwi dochodzenie swych praw przed sądem. Istotną kwestią jest, by osoba, której dane dotyczą, została poinformowana w taki sposób, by świadomie mogła podjąć stosowną decyzję. W literaturze podkreśla się, iż informacja ta powinna być zindywidualizowana, jasna i czytelna [*ABC wybranych zagadnień z ustawy o ochronie danych osobowych, wykonywanie obowiązku informacyjnego 2010*]. A zatem osoba, której dane dotyczą, powinna mieć świadomość, czemu ma służyć przetwarzanie i w jakim celu dane będą wykorzystywane.

Wśród licznych informacji, o których administrator powinien poinformować osobę, której dane dotyczą, szczególnie istotną wydaje się ta dotycząca celu zbierania danych. Jak wiadomo administrator danych może zbierać dane tylko i wyłącznie w określonym celu i nie może ich wykorzystywać w inny sposób bez poinformowania o tym osoby, której dane dotyczą. Co za tym idzie, administrator danych jest uprawniony do przetwarzania danych tylko w ramach jasno określonego celu, o którym została poinformowana osoba, której dane dotyczą [Jagielski 2010, s. 90]. Cel zbierania danych powinien być oznaczony i zgodny z prawem, a dalsze przetwarzanie niezgodne z tym celem jest niedopuszczalne [GIODO 2013, s. 3]. Jak podkreśla GIODO, cel taki nie jest arbitralną decyzją administratora, oderwaną od okoliczności przetwarzania [GIODO 2013, s. 3]. Uzupełnieniem zasady celowości jest zasada adekwatności, zgodnie z którą administrator może żądać tylko takich danych, które są niezbędne do realizacji celu, w jakim dane są przez niego przetwarzane [GIODO 2013, s. 3]. Jak zauważył NSA, dokonując oceny, czy zakres danych jest adekwatny do założonego celu, każdorazowo należy uwzględnić także stosunek prawny, w oparciu o który administrator decyduje się przetwarzać dane [Wyrok NSA 2003].

Na administratorze ciąży także obowiązek poinformowania osoby, której dane dotyczą o prawie dostępu do treści swoich danych oraz możliwości ich poprawienia [art. 24 ust. 3]. Przepis ten ma na celu zapobieżenie przetwarzania danych nieprawdziwych, nieaktualnych, które mogłyby niekorzystnie wpłynąć na wizerunek osoby. Jeżeli okaże się,

iż dane, którymi dysponuje administrator, są niepełne lub nieprawdziwe, można żądać ich uzupełnienia, poprawienia lub usunięcia. Jak zauważył Sąd Okręgowy we Wrocławiu, administrator danych udostępniający dane nie ponosi odpowiedzialności za to, czy osoba wnioskująca o ich wydanie wykorzysta dane w deklarowany sposób [Wyrok Sądu Okręgowego 2013].

Ustawodawca przewidział także obowiązek poinformowania o dobrowolności lub obowiązku podania danych, a jeżeli obowiązek taki istnieje, o jego podstawie prawnej [art. 24 ust. 4 uodo]. Przepis ten został wprowadzony, by osoba miała świadomość, czy może odmówić podania danych, jeżeli nie, to na jakiej podstawie mają być one pozyskane i przetwarzane.

Poza możliwością uzyskania informacji od osoby, której dane dotyczą ustawodawca rozszerzył katalog osób stanowiących źródło informacji także na osoby trzecie. Wnikliwa analiza przepisu art. 25 uodo pozwala zauważyć, iż w związku z tym ustawodawca dokonał rozróżnienia czasu, w którym administrator zobowiązany jest do spełnienia obowiązku informacyjnego. Zgodnie z dyspozycją art. 25 ust. 1 uodo powinno to nastąpić bezpośrednio po utrwaleniu zebranych danych. Konstrukcja ta różni się od tej przewidzianej w art. 24 uodo, tam bowiem administrator był zobowiązany do podjęcia stosownych kroków jeszcze przed rozpoczęciem procesu zbierania danych. Katalog informacji, które administrator danych zobowiązany jest przekazać osobie, której dane dotyczą, w przypadku pozyskania ich od osoby trzeciej co do zasady jest tożsamy z obowiązkiem przewidzianym w art. 24 uodo. Niemniej jednak, co zresztą wydaje się uzasadnione, administrator dodatkowo został zobowiązany poinformować zainteresowanego o źródle, z którego uzyskał dane. Nawet jeżeli pochodzą one z różnych źródeł, administrator każdorazowo zobowiązany jest odnotować ich pochodzenie. Ustawodawca przewidział także obowiązek poinformowania osoby, której dane dotyczą, o możliwość żądania zaprzestania przetwarzania jego danych osobowych ze względu na jej szczególną sytuację oraz możliwość wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania danych, gdy administrator zamierza przetwarzać je w celach marketingowych lub gdy zamierza przekazać dane innemu administratorowi. Jak zauważa P. Litwiński, pod pojęciem szczególnej sytuacji należy rozumieć „każdy stan faktyczny, który nie istniał w chwili zbierania danych lub który nie był wiadomy administratorowi danych i który wpływa na przetwarzanie danych osobowych w ten sposób, że dojdzie do zachwiania równowagi interesów tej osoby oraz administratora danych” [Litwiński 2013, s. 124].

Poza powyższymi ustawowymi obowiązkami, których niespełnienie skutkować może odpowiedzialnością karną administratora, ciąży na nim także powinność udzielenia odpowiedzi na wniosek zainteresowanej osoby, dotyczący przetwarzania jego danych. O ile inicjatorem czynności przewidzianych w art. 24 i 25 uodo jest administrator

danych, o tyle przepis art. 32 uodo zawiera katalog informacji, na które administrator zobowiązany jest udzielić odpowiedzi na wniosek osoby, której dane dotyczą. Także w tym przypadku administrator danych osobowych wypełnia obowiązek informacyjny, niemniej jednak nie z własnej inicjatywy, lecz na wniosek samego zainteresowanego.

Ustawodawca rozszerzył w tym przypadku katalog sytuacji, w których administrator został zwolniony z obowiązku informacyjnego. Podobnie jak w przypadku uzyskiwania informacji od samej zainteresowanej osoby, administrator został zwolniony z obowiązku w sytuacji, gdy przepis innej ustawy zezwala na przetwarzanie danych bez ujawniania faktycznego celu ich zbierania oraz osoba, której dane dotyczą, posiada już owe informacje. Wydaje się, iż nie chodzi tu jednak o subiektywne przekonanie administratora, lecz obiektywne przekonanie poparte dowodami. Katalog ten obowiązuje także w sytuacjach, gdy dane te są niezbędne do badań naukowych, dydaktycznych, historycznych, statystycznych lub badania opinii publicznej, ich przetwarzanie nie narusza praw lub wolności osoby, której dane dotyczą, a ich dostarczenie wiązałoby się z nadmiernymi nakładami lub zagrażałoby realizacji celu badania. Przepis ten umożliwi prowadzenie szeroko rozumianej działalności badawczej, w której każdorazowe realizowanie obowiązku informacyjnego wiązałoby się nie tylko z dodatkowymi kosztami, ale także znacznie opóźniło proces badawczy.

Podstawowym uprawnieniem podmiotu, którego dane dotyczą, jest uzyskanie informacji, czy dane dotyczące jego osoby są przez administratora przetwarzane oraz podania ich dokładnej treści. Zgodnie z definicją ustawową pod pojęciem przetwarzania należy rozumieć jakąkolwiek operację dokonywaną na danych osobowych jak: zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie czy zmienianie [art. 7 ust. 2 uodo]. Katalog uprawnień, które przysługują osobie, której dane dotyczą, został przez ustawodawcę enumeratywnie przedstawiony w art. 32 uodo. Analiza przepisu pozwala stwierdzić, iż mają one charakter kontrolny. Ponadto nie mogą być wolą stron ograniczone ani wyłączone. Ustawodawca nałożył na administratora obowiązek udzielenia pełnej informacji, posługując się w tym zakresie pojęciem „uzyskania wyczerpującej informacji”. Niewystarczającą wobec tego jest odpowiedź wskazująca wyłącznie „tak” lub „nie”. Nawet jeżeli administrator nie przetwarza danych wnioskodawcy, jest on mimo wszystko zobowiązany do udzielenia stosownej informacji w tym zakresie, wskazującej iż dane dotyczące jego osoby nie są przez niego przetwarzane. Niewłaściwą praktyką jest także nieudzielenie żadnej odpowiedzi.

Katalog informacji, które osoba, której dane dotyczą, powinna uzyskać, podobnie jak w poprzednich przepisach, ma charakter wielopłaszczyznowy, co pozwala osobie fizycznej na pozyskanie pełnego obrazu zachodzącego procesu i kompleksowe uzyskanie informacji.

Ustawodawca, obok obowiązku wyczerpującego poinformowania wnioskodawcy o istnieniu zbioru zawierającego jego dane, wymienia także obowiązek wskazania podmiotu upoważnionego do przetwarzania danych. Jak zostało zauważone na wstępie, administrator danych sprawuje władztwo (prawne, choć nie zawsze faktyczne) nad danymi [Karp 2011, s. 61]. Dlatego też tak istotnym elementem jest nie tylko wskazanie osoby administratora danych (imię i nazwisko lub nazwy), ale także jego adresu zamieszkania lub siedziby.

Administrator jest także zobowiązany poinformować osobę, której dane dotyczą, o źródle, z którego pochodzą dane, kategorii odbiorców, którym dane są udostępniane.

Poza danymi wymienionymi powyżej administrator zobowiązany jest poinformować także, od kiedy przetwarza się informacje w zbiorze danych. Przepis ten wydaje się mieć szczególne znaczenie wówczas, gdy np. przepisy szczególne (prawo medyczne, prawo ubezpieczeń społecznych) wymagają przechowywania dokumentów w określonym z góry przedziale czasowym. Wówczas uzyskanie tych informacji pozwala wnioskodawcy lepiej zorientować się w sytuacji, w której się znalazł.

Administrator danych zobowiązany jest udzielić pełnej i rzetelnej odpowiedzi na pytania skierowane przez osobę, której dane dotyczą. W tym zakresie ustawodawca przewidział sztywne ramy czasowe, ograniczając czas na odpowiedź do 30 dni. Ustawodawca nie przewidział żadnej szczególnej formy, w jakiej informacje mają zostać przekazane, a co za tym idzie dozwolona jest zarówno forma pisemna, jak i ustna, niemniej jednak dla celów dowodowych właściwsze wdaje się stosowanie formy pisemnej.

Jak zostało zauważone, tak szeroki zakres obowiązku informacyjnego ma umożliwić osobie, której dane dotyczą, weryfikowanie prawdziwości i aktualności zgromadzonych danych. W związku z tym niezbędne stało się przyznanie jednostce uprawnień również na wypadek, gdyby okazało się, że zgromadzone informacje są nieprawdziwe, nieaktualne, niekompletne lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy. Ustawodawca ograniczył się wyłącznie do wskazania środków możliwych do zastosowania, pozostawiając stonom swobodę w tym obszarze. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 32 ust. 4, administrator nie musi spełniać obowiązku informacyjnego, jeżeli dane są przetwarzane w dla celów naukowych, dydaktycznych, historycznych, statystycznych lub archiwalnych, jeżeli wiązałoby się to z kosztami niewspółmiernymi do celu.

Ustawodawca przyznał osobie, której dane dotyczą, szeroki katalog uprawnień o charakterze kontrolnym. Wśród nich jest także prawo do złożenia sprzeciwu. Dotyczy to sytuacji, gdy przetwarzanie danych jest niezbędne do wykonywania określonych prawem zadań, realizowanych dla dobra publicznego lub jest niezbędne do wypełniania jego prawnie usprawiedliwionych celów lub osób trzecich, którym dane te przekazuje, gdy administrator danych zamierza przetwarzać je w celach marketingowych lub innemu

administratorowi (art. 23 pkt. 4 i 5). Uprawnienie to jednak nie przysługuje osobie, której dane dotyczą, jeżeli wyraziła zgodę na przetwarzanie danych u danego administratora lub są one przetwarzane w związku z wykonywaniem umowy zawartej z nim [www.giodo.gov.pl]. W razie wniesienia przez osobę, której dane dotyczą, sprzeciwu administrator nie ma prawa do dalszego przetwarzania. Może natomiast pozostawić w zbiorze takie informacje jak: imię, nazwisko, PESEL lub adres wyłącznie w celu uniknięcia ponownego wykorzystania danych tej osoby w celach objętych sprzeciwem [art. 32 ust. 3].

Administrator zobowiązany jest spełnić obowiązek informacyjny również wówczas, gdy nabywa dane osobowe od innego administratora na podstawie umowy cywilnoprawnej. Jak zauważył NSA, nabycie bazy danych w drodze umowy cywilnoprawnej jest sposobem uzyskiwania, wydostawania danych, co prowadzi do konkluzji, iż zakup bazy danych jest tożsamy z procesem ich zbierania i pozyskiwania [Wyrok NSA 2004]. Zdaniem Barty, Fajgielskiego i Markiewicza istotne znaczenie ma, czy administrator zamierza tylko korzystać, czy też wykonuje na niej dodatkowe operacje.

Godne rozważenia jest także, czy administrator zobowiązany jest do obowiązku informacyjnego w przypadku, gdy nie wiemy, gdzie znajduje się osoba, której dane dotyczą, lub dane, którymi dysponujemy, są niewystarczające, by ustalić jej miejsce pobytu. Zagadnienie to stało się przedmiotem rozstrzygnięcia NSA, który zauważył, iż „poszerzenie bazy danych osobowych o adresy osób fizycznych przy przesłance legalizacyjnej z art. 23 ust. 1 pkt 5 uodo stwarzałoby niebezpieczeństwo konfliktu z celem przetwarzania danych, a nadto mogłoby godzić w dobro osób, których dane te dotyczą” [Wyrok NSA 2011]. Jak zauważył WSA, nawet jeżeli administrator danych pozyskuje dane ze źródeł powszechnie dostępnych jak np. Monitor Sądowy czy Monitor Gospodarczy, zobowiązany jest spełnić wobec osoby, której dane dotyczą, obowiązek informacyjny [Wyrok WSA 2011].

Należy pamiętać, iż na administratorze danych osobowych ciąży odpowiedzialność karna w przypadku niedopełnienia obowiązku informacyjnego. Ustawodawca położył nacisk w szczególności na niepoinformowanie osoby o przysługujących jej prawach lub przekazanie informacji o prawach wynikających z uodo. Przepięstwo to zagrożone jest karą grzywny lub ograniczenia wolności do roku.

Ustawa o ochronie danych osobowych w niezwykle szeroki sposób uregulowała ciążący na administratorze danych obowiązek informacyjny. Jak wynika z przepisów prawa, jest on realizowany zarówno z inicjatywy samego administratora, jak i osoby, której dane dotyczą. Pełna i rzetelna wiedza co do procesów odnoszących się do danych osobowych jest nie tylko priorytetowe na gruncie polskiej ustawy, ale także zgodne z dyrektywą 95/46, rezolucją 108 czy wytycznymi grupy roboczej 29. Możliwość weryfikowania prawdziwości i aktualności danych nas dotyczących wydaje się dla wielu z nas

oczywiste. Niemniej jednak musimy mieć świadomość, iż wiele jeszcze osób nie zdaje sobie sprawy z przysługujących jej praw. Co za tym idzie, nie korzysta z prawa złożenia wniosku, by dowiedzieć się, czy jego dane znajdują się w danym zbiorze. Z tego punktu widzenia należy podkreślić wagę odpowiedzialności, jaka ciąży na administratorach. Każdy przedsiębiorca przetwarzający dane osobowe powinien mieć świadomość, jakie konsekwencje mogą go spotkać w przypadku niewypełnienia ciężących na nim ustawowych obowiązków.

Bibliografia

ABC wybranych zagadnień z ustawy o ochronie danych osobowych, wykonywanie obowiązku informacyjnego (2010) [online], www.edugiodo.gov.pl.

Barta P., Litwiński P. (2013), *Ustawa o ochronie danych osobowych, komentarz*, Warszawa. *Dyrektywa 95/46 z dnia 24 października w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych* (1995), L 281/31.

Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R., *Komentarz do art. 24 ustawy o ochronie danych osobowych*, Warszawa.

DOLiS-035-3173/13 (2013), Warszawa [online], www.giodo.gov.pl.

Jagielski M. (2010), *Prawo ochrony danych osobowych, standardy europejskie*, Warszawa.

Karp G. (2011), *Administrator danych osobowych – podmiot decydujący o celach i środkach przetwarzania danych*, „Palestra”, z. 1-2.

Litwiński P. (2013) *Korporacyjne systemy rozpoznawania nadużyć (whistleblowing hotlines) a ochrona danych osobowych* [w:] A. Mednis (red.), *Prywatność a ekonomia, ochrona danych osobowych w obrocie gospodarczym*, Warszawa.

Opinia z 16 lutego 2010 r. w sprawie „pojęcia administratora danych” i „przetwarzający”, WP 169.

Sobczak J. (2015), *Praktyka ochrony informacji w działalności gospodarczej przedsiębiorstwa*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XVI, z. 2.

Szerzycki M. (2010), *Administrator danych, czyli kto?*, „Przegląd Komunalny”, nr 2.

Ustawa z dnia 29 sierpnia o ochronie danych osobowych (1997), Dz.U., Nr 101, poz. 926 z późn. zm.

Wyrok NSA (2014) z dnia 21 lutego, I OSK 2445/12.

Wyrok NSA (2003) z dnia 27 listopada, II SA 209/2003.

Wyrok NSA (2004) z dnia 13 lipca, OSK 507/04.

Wyrok NS (2011) z dnia 30 września, I OSK 1827/11.

Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu (2013) z dnia 9 września, IC 38/13.

Agnieszka Stępień | a.stepien@vp.pl

Spółeczna Akademia Nauk

The Right to be Forgotten

Abstract: The right to be forgotten is a construction where data subject has the right to remove information (about him) included on web pages. This construction is one of the propositions in the new EU regulation. It has been proposed in article 17 of the EU regulation project of personal data protection. It has been forced by progressive technology progress and development of the new technology. In this context it seems to be necessary to provide legal regulations that guarantee wide protection for people in this area.

Keywords: Internet, personal data protection, data subject

The concept of development of the new technologies is connected with the spread of the Internet. For the most of us it is the basic instrument of work, but not only. Anonymity which the Internet provides is also a source of countless web pages, including social forums. Very often it is the primary source of information about our private life. We are interested not only in private life of our friends but often in web pages we share, in our successes and fails. Unfortunately, most of us has no idea how dangerous tool it is. The information about us or our families can be used in different ways, not always legal.

The European Union regulations guarantee a right to data protection, but the right to be forgotten should be identified much wider; not only in the point of view of data protection but also the right to privacy. It has been analyzed not only by ETPC but also TSUE. Unfortunately, in the international law there isn't one consistent definition that would include all the aspects of human life. That's why it is so difficult to describe good which it includes. Not only international but also national courts settlements are very helpful in this area. Moreover, in each case not only personal interest or personal feelings must be born in mind but also much wider analysis of all the circumstances. Internet is a source of countless different pieces of information. Every day we introduce and rotate

thousands of them. We can find information about both cake recipe and reports, data about poverty, environmental pollution. We can also very easily find some information about us. There's no problem when information is positive. Worse when we find information which is not true or is a part of an aggressive campaign against us. The Internet is not only the source of information on the basis of which we create opinion about something or someone. We very often find out data published long time ago, which doesn't have any meaning today. This way we can find information about crimes which were erased long ago. This kind of news has surely negative influence on us. We don't get the idea that information once included on web pages exists there for long time.

The right to be forgotten allows the person to remove information available on the Internet. The basis is a written request to Google (available on web page) justifying infringement of the rights of an individual. If Google decides that application is justified they take steps to remove the information about the person. Most often the request concerns the facts of past life which don't have influence in present life but may adversely affect the person's image. For this kind of information criminal penalties will be served, arrears to bank or other institutions.

The polls show that a lot of people are interested in benefiting from this institution. More than 12 thousands issued the application [Wawrzyn 2015]. If you want to use this procedure you should fill in the application available on the web pages. It is a short document where the data subject should present their personal data, e-mail, "search results" – which means the links where the first name and last name are presented. In this area the administrator is also interested to know why and how the personal data is connected to the link or web page. If we have found more than one web page or link we should attach all of them. To verify the person it is necessary to add an identity document. Then in the second part of the document the person should motivate why the available information is incorrect or false [Wniosek 2015].

The issues examined in this article are not new. The European [directive 95/46] and national laws already have the regulations referring to this issue. For example art. 46 ust.1 pkt. 6 [Law 1997] states: "The person may request to complete, update or correct the data, temporarily or permanently suspend of their processing or removal if they are incomplete, inaccurate or outdated, or have been collected in violation of the law". When person notices that the web pages include information about him, he should inform about this fact a controller, who is obligated to remove the data. If he decides to ignore this fact, the person is obligated to inform GIODO about this fact.

Also directive 95/46 has the relevant provisions [directive 95/46]. The article 12 of this act is based on a similar regulation. According to it "the member states guarantee every data subject the right to obtain from the controller:

- a) Without constraint in reasonable intervals and without excessive delay or expense:
 - Confirmation as to whether or not data relating to him are being processed and information at least as to the purpose of the processing, the categories of data concerned, and the recipients or categories of recipients to whom the data are disclosed;
 - Communication in an intelligible form of the processing the data undergoes and of any available information as to their source,
 - Knowledge of the logic involved in any automatic processing of data concerning him at least in the case of the automated decisions referred to in Article 15 (1);
- b) as appropriate the rectification, erasure or blocking of data the processing of which does not comply with the provisions of the directive, in particular because of the incorporate inaccurate nature of the data;
- c) notification to third parties to whom the data have been disclosed of any rectification erasure or blocking carried out in compliance with (b), unless this proves impossible or involves a disproportionate effort.

Also in second motive of this act has been clearly mentioned that “data-processing systems are designed to serve man; (...) they must, whatever the nationality or residence of natural persons, respect their fundamental rights and freedoms, notably the right to privacy, and contribute to (...) the well-being of individuals”. Also here there is a reference to right to privacy. Many times TSUE mentioned that this right should be interpreted very widely [Costello-Roberts v United Kingdom 2014]. The main scope of European law is to provide rights and freedoms to all European citizens. The directive gives possibility to regulate and detail some areas by internal regulations.

The wide discussion about right to be forgotten appeared after settlement of TSUE on 13th May 2014 in the Costello-Roberts v United Kingdom case who demanded to remove information about himself.

In this case Mario Casteja Gonzalez complained about La Vanguardia Ediciones SL, Google Spain and Google Inc. He saw that when he entered his first and second name in the search engine he found the information about auctioning his house for financial arrears from the past (near 15 years). He requested to have that removed by the controller. Because the court ruled in his favor, Google Spain and Google Inc. appealed from decision obligating to remove the information. Appeal court asked TSUE some procedural questions in that case.

TSUE underlined that search engine operator as a controller is responsible for the processing.

It is good to know that right to privacy is one of the most important and fundamental kind of human rights guaranteed in international conventions and treaties. In the

globalized world this right should be respected also in virtual world. In this context it is justified to consider the court interpretation as correct. The Tribunal also noticed that Google Spain and Google Inc. are obligated to remove data, even if the third person posted negative or not true (unfair) information, because of the fact that he is an administrator, also even if that information is true [Costello-Roberts v United Kingdom 2014]. Tribunal noticed also that “the effects of this interference with the rights of a person are multiplied because of the important role played by the Internet and search engines in modern society, giving included on such a list the ubiquitous nature of information” [Costello-Roberts v United Kingdom 2014, pt 20]. Moreover, the Tribunal noticed that data placement is contradictory to directive and the administrator is obligated to remove data.

However, in this case the most important are two things. First, the Tribunal found that “the operator of the search engine is a controller in respect of the processing of the personal data”. In this sense the Tribunal underlined that operator is a subject deciding of the purposes and means of the processing [Costello-Roberts v United Kingdom 2014]. It is significant in all cases where operators claimed that they are not responsible for information available on web pages. Very often they also show that they don’t know and can’t know about all available information.

Registration of first and second name gave us source of web pages where information about this person has been included. As we can see this is an easy way to find out much more about the person. In most situations this data is given in the context of some events or wider publications. A very easy process is to find out about certain person, but also an easy process is to enter this information. There is no effective system enabling control in the virtual world.

The second important thing noticed by the Tribunal is the fact that “activity of search engines is processing of personal data” [Costello-Roberts v United Kingdom 2014, pt 22]. In this context the Tribunal cited a directive where in the second article definition of processing of personal data is posted. According to it this is “any operation or set of operations which is performed upon personal data, whether or not by automatic means, such as collection, recording, organization, storage, adaptation or alteration, retrieval, consultation, use, disclosure by transmission, dissemination or otherwise making available, alignment or combination, blocking, erasure or destruction”. In other case Tribunal mentioned that also posting some information on web pages is also processing of personal data” [Bolid Linqvist 2003].

Such information, as it has been noticed in the case, can affect the rights and freedoms of this person. Because there is no effective system of verification of such information we can very easily harm people by introducing not true, unchecked, old infor-

mation. This can have influence on private or professional life of this person. Just like a rumor spreads very fast between friends, the same information in the Internet is an interesting part of human life. The best example is popularity of community forums or web pages including information about public people or other celebrities.

However, in practice the national laws in the EU member states differently interpret guidelines for the directive. Entry into force of the EU regulation unifies law in the member states. Surely, these changes will have a positive impact on the assurance of full protection of personal data. Practice has shown that storing information for a long time in the Internet without verifying their authenticity in most cases has negative influence on people's life.

The Internet is not only a place where law should be respected but also place where people should feel safe – trust that their rights are protected. It is possible only if regulations applicable in all member states are issued.

The European Commission noticed that the right to be forgotten should be respected if the data is no longer needed, when person withdrew consent, demands to remove data [European Commission pt 53]. The European Commission clearly notes that the right to be forgotten is particularly important when person agreed on data processing when he was a child [European Commission pt 53]. There are some exceptions from the right to be forgotten, in particular when data are necessary for statistics, research, public interest.

Regulations provide that protector is obligated to inform third person who processes this data that the person wishes to remove data. The same law obligated protector to provide protection. Moreover, many doubt introduces the record of "any possible steps". This can be understood the same way as in directive (without unnecessary time and costs) but also wider. Administrator is obliged to take steps when he agreed to published dates by the third persons.

It is very important to find out the balance so that this right is not abused. The foundation the Tribunal saw to eliminate data is the fact that "they are contradictory to the directive or their particular situation and not merely because they consider that processing may be prejudicial to them or they wish that the data being processed sink into oblivion" [European Commission pt 90]. In addition, in accordance with the internal laws the person has right to a claim. For example article 23 and 24 of civil code is the base for redress in case of violation of personal rights. In the event of an infringement of personal rights the person can claim not just to delete data but also for compensation and satisfaction.

In assessing the facts it is important not only to research the feeling of the person but primarily the rulings. Personal data protection requires the controller to collect data ade-

quately to the purpose. Each time he should also inform data subject about the purpose of publishing this data, his rights to control or change the data. Not only the directive but also national regulations obligate controllers in a much wider scope. For example they are obliged to collect data expediently.

Analyzing each case, it is necessary to find out if the available information is true or not. The question is who is responsible to check this information. We can find out very often that information is not only true facts but also someone's subjective opinions about other person. Different approach will be to anonymous person and other to public person. As it was noticed, public people have also a right to privacy but information about them is more available because of legitimate interest of the public. But, as the Tribunal noticed, even legal processing at the beginning can be illegal if the scope of processed data is not relevant to the scope. Every request should be assessed individually. Google should take into account the adequacy, relevance to the purpose of the data processing.

Although this regulation has many supporters, it has also many opponents. Among them for example some British news organizations like BBC or The Telegraph [Manjoo 2014]. The second ones noticed that we can't forget about the very important to all democracy societies' right to information. The tribunal suggested that person's right to decide to publish or not their first and second name is more important than rights of other people [Costello-Roberts v United Kingdom 2014, pt 97].

Generally personal data protection law applies to person under 18 years old. For example in Polish law civil code is helpful where the regulations are more detailed. Moreover, the personal data authority analyzing each case should also take into account the age of the applicant, because young person or children are not only more often at risk of insult but also it can have influence on their psychical life or emotional problems. We should also remember that virtual world is available for all. There is no selection and protection for young people who are more often exposed for dangers.

During analysis of the construction of the right to be forgotten we should also think if the data processing is causing prejudice to the data subject? One or few pieces of information generally no, but sometimes data subject can use mechanism available for long time in directive and national law for, example by using the right to objection or removal or change of information.

Although the directive applied, generally speaking, to countries which belong to EOG the right to be forgotten has influence also in the USA (or information for the USA). As F. Manjoo noticed if a citizen from Poland requests to remove the links about him, Google would delete them from google.pl, but not from Google.com [Manjoo 2014]. But the regulations seek to extend the range to google.com, which has worldwide reach.

Larry Page, the president of Google, saw that „the right to be forgotten ruling is impractical because it forced Google to decide what constituted private information and what did not” [Manjoo 2014].

Actually EU institutions working on determining the final text of the EU Regulation are focused on personal data protection. The Commission proposal of article 17 is similar to the European Parliament’s, however PE project is much wider and restrictive. It presupposes that the data subjects may request to remove erasure of any links or copy or replication of that data¹ [European Commission].

Although the EU Regulation hasn’t entered into force yet, the right to be forgotten is very attractive for all the people who protect their privacy. Just now we have a possibility to use this procedure. As practice shows very often information available on the internet can be unfair. The right to be forgotten is intended to limit freedom to place everything in the Internet. As Google published 353 820 people has submitted an application. It shows that it is a good step to protect our fundamental rights. We shouldn’t forget about wider education of population about rights and obligations, because rules are not enough to make this procedure effective.

Bibliography

Article 29 Data Protection Working Party (2014), Adoption of guidelines on the implementation of the CJEU’s judgement on the right to be forgotten, www.ec.europa.eu [2 January 2016].

Manjoo F., *The Right to Be Forgotten*, www.nytimes.com [9 September 2015].

Postępowanie karne przeciwko Bodil Lindqvist, C101/01, www.eurlex.pl, [6 listopad 2003]

Sprawa Costello-Roberts przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, 13134/87, www.lexis.pl, [21 November 2014].

Wawrzyn M. (2014), *Tysiące ludzi chcą skorzystać z prawa do bycia zapomnianym. A Internet i tak będzie pamiętał*, www.gadzetomania.pl [12 May 2015].

Wniosek o usunięcie wyników wyszukiwania zgodnie z europejskim prawem ochrony danych osobowych, www.support.google.com [5 May 2015].

¹ European Commission Factsheet on the „Right to be forgotten” Ruling C-131/12, www.ec.europa.eu.

Jowita Sobczak | Jowita.sobczak@poczta.onet.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Transfer of Personal Data to Third Countries

Abstract: The article describes the transfer of personal data to third countries. Data transfer to countries that do not provide an appropriate level of personal data protection within their territories entails a significant risk of prejudice to the rights and freedoms of persons concerned. According to applicable laws, transferring personal data to third countries is allowed if a given country guarantees an appropriate level of personal data protection. The article analyzes the legal acts regulating the transfer of personal data to third countries and the decision of the Court of Justice of the European Union (CVRIA) annulled the Commission decision finding that the United States provides an appropriate level of protection of personal data transferred.

Keywords: third countries, personal data protection, transfer

Introduction

The recent years have witnessed intense transfer of personal data to third countries, that is, the ones from outside the European Economic Area (EEA). This is, to a high extent, a result of economic development and trade between entities in these countries.

Economic cooperation related to transferring personal data to countries from outside the EEA is governed by restrictions and regulations of the European law and provisions that are applied in individual member countries of the EEA.

According to applicable laws, transferring personal data to third countries is allowed if a given country guarantees an appropriate level of personal data protection.

Data transfer to countries that do not provide an appropriate level of personal data protection within their territories entails a significant risk of prejudice to the rights and freedoms of persons concerned.

In recent years we are hearing more and more about threats related to violation of personal data protection principles and using inappropriate means of protection of this data – this mostly refers to web portals. The information that the American government spies Internet users worldwide on a large scale revealed by Edward Snowden¹, ex-CIA employee raised increased vigilance of individuals as to keeping to the right of personal data protection.

The companies that would like to transfer data to third countries need to ensure that requirements related to adherence to rights of individuals are met.

In Poland the principles on data transfer to third countries are regulated by provisions of the personal data protection act. It should be noted that the applicable laws in Polish legal order are reflected by provisions of Directive 95/46/WE of the European Parliament and of the Council dated October 24th 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

Transfer of personal data to third countries

The core regulation about transfer to the third countries is the Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data [Official Journal 1995, pp. 0031–0050]. The directive applies to all countries of the European Economic Area (member states). A third country shall mean a country which does not belong to the European Economic Area. It means that the transfer of personal data within borders of the European Union shall be treated as the transfer inside the territory of the Republic of Poland. This principle applies to all the Member States of the European Union and those Member States of the European Economic Area which are not the European Union Members (presently: Norway, Iceland and Liechtenstein).

In accordance with the Directive, Member States are obliged to protect fundamental rights and freedom of natural persons – that is their right to privacy in terms of the

¹ In full Edward Joseph Snowden (born June 21, 1983, Elizabeth City, North Carolina, U.S.), American intelligence contractor who in 2013 revealed the existence of secret wide-ranging information-gathering programs conducted by the National Security Agency (NSA). Among the NSA secrets leaked by Snowden was a court order that compelled telecommunications company Verizon to turn over metadata (such as numbers dialed and duration of calls) for millions of its subscribers. Snowden also disclosed the existence of PRISM, a data-mining program that reportedly gave the NSA, the Federal Bureau of Investigation, and the Government Communications Headquarters – Britain's NSA equivalent—"direct access" to the servers of such Internet giants as Google, Facebook, Microsoft, and Apple, <http://www.britannica.com/biography/Edward-Snowden>, 10.02.2016.

personal data processing. Therefore, transfer of data to third countries may be subject to certain conditions. The Directive determines when data transfer to a third country is possible.

According to Article 25 point 1 of the Directive 95/46, the transfer to a third country of personal data which are undergoing processing² or are intended to be processed after the transfer may occur exclusively without prejudice to compliance with national provisions which were adopted pursuant to other provisions of the above-mentioned Directive and in the event that the third country ensures an adequate level of data protection.

The attempt to establish the methodology of investigating the level of data protection in a third country was made by the Working Party on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data established on the grounds of Article 29 of the Directive 95/46EC, hereinafter referred to as the Article 29 Working Party.

The Article 29 Working Party in its working paper of July 24, 1998 No WP 12 on the Transfers of Personal Data to Third Countries; Applying Articles 25 and 26 of the Data Protection Directive underlined that the adequate level of data protection shall consist of two elements: the rules concerning the processing of personal data and the means of ensuring the effective application of the data protection provisions. The basic rules of data processing, which shall be ensured in a third country, comprise:

Purpose limitation principle – data should have a specific purpose and subsequently they can be used or further communicated only if this is pursuant to the purpose of the transfer.

Data quality and adequate principle – data should be not only accurate but also where necessary, kept up-to-date. Furthermore, the data should be adequate, relevant and not excessive in terms of the purposes for their transfer and further processing.

Transparency principle – natural persons should be provided with information concerning the processing purpose and the data controller identity from the third country as well as other information in so far as they ensure fairness.

Security principle – the data controller should take such technical and organizational security measures that are applicable to risks presented by processing. Any person who acts under the data controller authority, including a processor, is not allowed to process data apart from the situation when he or she is instructed by the controller.

² Processing of personal data ('processing') shall mean any operation or set of operations which is performed upon personal data, whether or not by automatic means, such as collection, recording, organization, storage, adaptation or alteration, retrieval, consultation, use, disclosure by transmission, dissemination or otherwise making available, alignment or combination, blocking, erasure or destruction (Article 25 point 1 of the Directive 95/46).

Access to personal data and right to object – data subject should have a right to receive all copies of data relating to him or her which are processed, as well as a right of rectification of inaccurate data. Moreover, in certain cases he or she should be able to object to data processing concerning him or her. Any exemptions to the above mentioned rights should be pursuant to Article 13 of this directive.

Restrictions on onward transfers – as a rule, further processing of personal data by an entity residing in a third country shall be permitted only if the next body which is to receive the personal data is also bound by the principles of proper data protection [*Working Party...* WP 12, 1998, p. 6].

On the grounds of Article 25 item 6 of the Directive 95/46/EC, the European Commission is entitled to claim, by means of the administrative decision, that the specific third country ensures an adequate level of data protection, which results from its national provisions of law or international obligations accepted by this country, especially after the termination of negotiations with the European Commission in the scope of privacy protection and basic rights and freedoms of individuals. The recognition by the European Commission that the country ensures the corresponding level of protection is equal with the confirmation that the country ensures at least the same guaranties of data protection as that in force in the territory of the Republic of Poland. The Commission issued a number of decisions with a different scope and character up to this day. Decisions concerning the data transfer to a third country were issued the following countries:

- **Argentina** – Commission Decision of 30 June 2003 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data in Argentina,
- **Australia** – Council Decision 2008/651/CFSP/JHA of 30 June 2008 on the signing, on behalf of the European Union, of an Agreement between the European Union and Australia on the processing and transfer of European Union-sourced passenger name record (PNR) data by air carriers to the Australian Customs Service,
- **Faeroe Islands** – Commission Decision of 5 March 2010 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequate protection provided by the Faeroese Act on processing of personal data,
- **Guernsey** – Commission Decision of 21 November 2003 on the adequate protection of personal data in Guernsey,
- **Isle of Man** – Commission Decision of 28 April 2004 on the adequate protection of personal data in the Isle of Man,
- **Israel** – Commission Decision of 31 January 2011 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by the State of Israel with regard to automated processing of personal data,

- **Jersey** – Commission Decision of 8 May 2008 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data in Jersey (notified under document number C(2008) 1746),
- **Switzerland** – Commission Decision of 26 July 2000 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data provided in Switzerland,
- **Canada** – Commission Decision of 20 December 2001 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data provided by the Canadian Personal Information Protection and Electronic Documents Act.
- **USA** – Commission Decision of 26 July 2000 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequacy of the protection provided by the Safe Harbor privacy principles and related frequently asked questions issued by the US Department of Commerce. Currently does not apply.

Transfers of personal data to third countries in accordance with Polish law

The Act of August 29, 1997 on the Protection of Personal Data (Journal of Laws of 2015, item 2135 with later amendments) imposes specific requirements on the transfer of personal data to a third country. They were specified in Chapter 7 of the Act on the Personal Data Protection “Transfer of Personal Data to a Third Country” (Articles 47 and 48). According to Article 47 paragraph 1, the transfer of personal data to a third country may take place only if the country of destination ensures adequate level of personal data protection in its territory. The adequacy of the level of personal data protection referred to in Article 47 paragraph 1 shall be evaluated taking into account all the circumstances concerning a data transfer operation, in particular the nature of the data, the purpose and duration of the proposed data processing operations, the country of origin and the country of final destination of the data as well as the legal provisions being in force in a given third country and the security measures and professional rules applied in this country.

According to article 47 paragraph 3, the controller may transfer the personal data to a third country provided that:

- 1) the data subject has given his/her written consent,
- 2) the transfer is necessary for the performance of a contract between the data subject and the controller or takes place in response to the data subject’s request,

- 3) the transfer is necessary for the performance of a contract concluded in the interests of the data subject between the controller and another subject,
- 4) the transfer is necessary or required by reasons of public interests or for the establishment of legal claims,
- 5) the transfer is necessary in order to protect the vital interests of the data subject,
- 6) the transfer relates to data which are publicly available.

Furthermore, in accordance with Article 48 paragraph 1, the transfer of personal data to a third country which does not ensure an adequate level of personal data protection in its territory may take place subject to a prior consent of the Inspector General, issued by way of an administrative decision, provided that the controller ensures adequate safeguards with respect to the protection of privacy, rights and freedoms of the data subject. The consent of the Inspector General is not required, if the controller ensures adequate safeguards with respect to the protection privacy, rights and freedoms of the data subject, by means of:

- 1) standard contractual clauses on personal data protection, approved by the European Commission in accordance with Article 26 paragraph 4 of the Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data [EC OJ L 281 of 23.11.1995, p. 31, with amendments; EU OJ Special Polish edition, chapter 13, v. 15, p. 355, with amendments] or
- 2) legally binding personal data protection principles or policies, hereinafter referred to as “binding corporate rules”, which were approved by the Inspector General in accordance with para. 3–5 [The Protection of Personal Data, 1997].

Standard contractual clauses

Under the Article 26 paragraph 4 of the Directive, the European Commission is authorized to determine whether specific standard contractual clauses provide a certain data protection level and whether they ensure the rights and freedoms of individuals. As a result, Member States should not refuse to approve the introduced safeguards. However, the obligation to comply with the other requirements laid down in specific national provisions should be honored as well. The following decisions in this matter have been made by The European Commission:

- 1) Commission Decision 2001/497/EC on standard contractual clauses for the transfer of personal data to third country, under Directive 95/46/EC of the European Par-

liament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data [Official Journal L 181 2001] was issued by the Commission on June 15, 2001. The contractual clauses introduced by this act can be used for the transfer of personal data to the controller with a place of residence in a third country;

1) Commission Decision 2004/915/EC amending Decision 2001/497/EC as regards the introduction of an alternative set of standard contractual clauses for the transfer of personal data to third countries [Official Journal L 385/19 2004] was issued by the Commission on December 27, 2004. This decision introduced the set of alternative contractual clauses, which can be used by the data controller in case of transferring the personal data to other controllers having a place of residence in a third country. The data controller may choose one of two sets of standard contractual clauses.

1) Commission Decision of 5 February 2010 on standard contractual clauses for the transfer of personal data to processors established in third countries under Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council [Official Journal L 039 2010] adopted on 5 February 2010.

The Standard contractual clauses contain information for example as follows:

- 1)** Definitions for the purposes of clauses,
- 2)** Responsibilities of the data exporter,
- 3)** Responsibilities of the data importer,
- 4)** The rules of data transfer,
- 5)** Third party rights and responsibility,
- 6)** The law relevant for the clauses,
- 7)** Settling disputes among persons the data relate to or the supervisory authority,
- 8)** Description of data transfer,
 - Persons the data relate to,
 - The purpose(s) of data transfer,
 - Data categories,
 - Recipients,

Correspondingly, the Standard contractual clauses enable mutual transfer of personal data among the Parties including the transfer of data to the third states, as defined by article 25 of Directive 95/46/EC. Entities may conclude an agreement on the transfer of personal data which attachments are standard clauses. It is important to describe the extent (full name of the employee, social security number, job position, business email address, name of the organizational unit etc.) and the purpose of data transfer. However, personal data should be processed only for the purpose and in the scope specified in agreement and will not transfer them to other entities. Contract on transferring personal

data should contain the obligations of the parties. The entity receiving data should guarantee that it will process the personal data according to valid legal regulations as well as the principles of the data protection specified in the Contract. The agreement, which attachments are standard contractual clauses may include additional commitments about implementation of the technical and organizational safety measures by entity in third country, for example:

- data are processed in an centralized way,
- in the operating system, a mechanism forcing a periodic password changes is used,
- an operating system enabling identification of relevant access rights to the IT resources for particular users of the IT system is used,
- software protecting against unauthorized access to the IT system is used,
- software allowing making backups of personal data collections is used,
- measures allowing registration of changes made in the data set are taken,
- measures allowing identification of access rights to the personal data collection are taken.

On 12 July 2010, the Article 29 Working Party³ issued document WP 176, in which it cleared certain doubts concerning the implementation of the Commission Decision 2010/87/EC. The following FAQs, prepared by the Article 29 Working Party, intend to address some issues raised by the application of these New Model Clauses since they entered into force on 15 May 2010. Document reflects the harmonized position of the European data protection authorities.

Binding corporate rules

Personal data to be transferred outside the EEA only when the third country provides an adequacy level of protection data as in the EEA or when the controller adduces adequate safeguard with respect to the protection of privacy (art. 26 of directive). BCR are one of the ways in which such adequate safeguard (article 26) may be demonstrated by a group of companies in respect of intra group transfers although the BCR are not a tool expressly listed and set forth in the Data Directive Protection 95/96.

Binding corporate rules can be defined as an international code of practice subsequent to a multinational corporation for personal data transfers between companies that belong to the same multinational corporation. Hence, any multinational corpora-

³ This Working Party was set up under Article 29 of Directive 95/46/EC. It is an independent European advisory body on data protection and privacy. Its tasks are described in Article 30 of Directive 95/46/EC and Article 15 of Directive 2002/58/EC.

tion that needs to transfer personal data (between its own companies) internationally should consider imposing binding corporate rules, which in turn requires the approval of national data protection authority in accordance with national legal procedures.

Binding Corporate Rules expresses the company aspirations to ensure the highest standards for the protection of personal data. The rules set out in Binding corporate rules are the applicable standards of conduct adopted by company allowing for free movement of personal data between company in EEA and in the third country.

On 14 April 2005 article 29 Working Party issued document WP 108 “Working Document Establishing a Model Checklist Application for Approval of Binding Corporate Rules”. This checklist is to assist a group of companies when they apply for the approval of their binding corporate rules as well as to demonstrate how the group should comply with WP74 [Working Party... WP 108 2005].

Transfer of personal data to third countries for example to Canada and USA

It is interesting to describe the process of transfer of data to Canada and the USA owing to the national legislation of these countries.

Transfer of personal data to Canada

Transfer of personal data from the EEA to Canada is carried out under Commission Decision of 20 December 2001. However, the established decision applies only in those regions of Canada where The Personal Information Protection and Electronic Documents Act (“PIPEDA”) applies.

In Canada the collection, use and disclosure of personal information is regulated at both the federal and provincial level. At the federal level PIPEDA applies to all federally and provincially regulated private sector organizations processing personal information in the course of commercial activities.

An organization processing personal information within a province may be exempted by the federal government from compliance with PIPEDA on the basis that the province has enacted legislation that is declared “substantially similar” to PIPEDA. Quebec, Alberta and British Columbia are currently the only provinces with in-force comprehensive private sector privacy legislation and each of these provincial statutes has been declared to be “substantially similar” to PIPEDA by the federal cabinet (The Personal Information

Protection and Electronic Documents Act, SM2013, c17). It is important to note, however that even if an exemption has been granted, extraprovincial or intraprovincial collection, use or disclosure of personal information will still be governed by PIPEDA.

It is important that PIPEDA does not impose any express prohibitions or restrictions with respect to the processing or transfer of personal information outside of Canada. However the federal Privacy Commissioner has taken the position that in order to satisfy the "Openness" requirement "at the very least" a company in Canada that outsources information processing to a foreign country should notify affected individuals of that arrangement and that the information may be available to the applicable foreign government or its agencies under a lawful made in that foreign country.

Transfer of personal data to USA

So far, the issues of transfer of personal data to USA are regulated by Commission Decision of 26 July 2000 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequacy of the protection provided by the Safe Harbor privacy principles and related frequently asked questions issued by the US Department of Commerce.

On 6 October 2015 The Court of Justice of the European Union (CVRIA) annulled the Commission decision finding that the United States provides an appropriate level of protection of personal data transferred.

The Judgment CVRIA was released in response to a question ruling high judicial tribunal Irish (High Court of Ireland) on competence of the national authorities protection of personal data in the case , when the Commission issues a decision that the State the third provides on its territory appropriate level protection [Stepień 2016, p. 78].

The above-mentioned situation arose in connection with the complaint by Maximilian Schrems to Irish supervisory authority. According to Schrems personal data made available to one of the social networking sites are processed on the server that is located in the USA. While taking into account the information disclosed by Edward Snowden about the US government spying on Internet users, personal data are readily available by the US secret services. The Irish supervisory authority dismissed complaint, citing the decision of the Commission 26.7.2000 r., stating that companies belonging to the program " Safe Harbor " provide adequate level of data protection personal [Communication from the commission to the European Parliament and the council on the Transfer of Personal Data from the EU to the United States of America under Directive 95/46/EC

following the Judgment by the Court of Justice in Case C-362/14 (Schrems), www.eur-lex.europa.eu, 20.01.2016].

Transfers of personal data are an essential element of the transatlantic relationship. The EU and the United States are each other's most important trading partners, and data transfers, increasingly, form an integral part of their commercial exchanges. Therefore, it can be predicted that in the near future will create new regulations governing the principle of the transfer of personal data to the USA.

The Article 29 Working Party announced that in the event that , by the end of January 2016, no appropriate solution is found with the U.S. authorities, and depending on the assessment of alternative data transfer tools, the Data Protection Authorities (DPA) will take all necessary and appropriate action, including coordinated enforcement one. Consequently, the Article 29 Working Party underlined the mutual responsibility of the DPAs, the EU Institutions, Member States and businesses for finding sustainable solutions to implement the judgment of the Court. Principally, the Working Party urged businesses to consider adopting such legal and technical solutions that will mitigate any possible risks involved when transferring data [Communication from the commission to the European Parliament and the council ...www.eur-lex.europa.eu, 20.01.2016].

However, before the issue of transfer of personal data to the US will be regulated, Standard Contractual Clauses (hereafter also: "SCCs") and Binding Corporate Rules (hereafter also: "BCRs") can in the meantime be used as a basis for data transfers.

Conclusion

Transferring personal data to third countries requires that companies undertake specific actions described in this article. It is of paramount importance to emphasise that failure to adhere to the principles of personal data protection implies not only infringement of laws, but might also have irreversible negative consequences for an entity that commits such an infringement as databases are of an immense material value and losing them might even lead to ending an entity's business activity.

Personal data protection is becoming increasingly important. Entities operating on the market must be prepared to provide appropriate means of personal data protection - in particular, when it entails transfer of data to companies in countries outside the European Economic Area.

References

Article 29 Data Protection Working Party, Working Party on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data, Working Document Transfers of personal data to third countries: Applying Articles 25 and 26 of the EU data protection directive, DG XV D/5025/98, WP 12, Adopted by the Working Party on 24 July 1998.

Article 29 Data Protection Working Party, Working Document Establishing a Model Checklist Application for Approval of Binding Corporate Rules, 05/EN WP108, Adopted on April 14th, 2005.

Article 29 Data Protection Working Party, Working Document: Transfers of personal data to third countries: Applying Article 26 (2) of the EU Data Protection Directive to Binding Corporate Rules for International Data Transfers, 11639/02/EN, WP 74, Adopted on 3 June 2003.

Communication from the commission to the European Parliament and the council on the Transfer of Personal Data from the EU to the United States of America under Directive 95/46/EC following the Judgment by the Court of Justice in Case C-362/14 (Schrems), www.eur-lex.europa.eu.

Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

On September 12, 2013, the Legislative Assembly of Manitoba The Personal Information Protection and Electronic Documents Act, SM2013, c17.

Official Journal L 281, 23/11/1995 P. 0031–0050.

Official Journal L 181, 04/07/2001.

Official Journal L 385/19, 29/12/2004.

Official Journal L 039, 12/02/2010.

Stepień A. (2016), *Nieważność decyzji KE w sprawie programu „Bezpieczna Przysiań” w świetle wyroku TSUE w sprawie Schrems przeciwko Data Protection Commissioner*, Informacja w Administracji Publicznej, CH Beck, Warszawa.

The Act of 29 August 1997 on the Protection of Personal Data (unified text: Journal of Laws of 2014, item 1182 with amendments).

www.giudo.gov.pl.

www.ec.europa.eu.

www.stepto.com.

<http://www.britannica.com/biography/Edward-Snowden>, 10.02.2016.

Michał Będźmirowski | michalbedzmirowski@gmail.com

Spółeczna Akademia Nauk

Unia Europejska w kontekście walki z przestępczością zorganizowaną

The European Union in the Context of the Fight against Organized Crime

Abstract: The subject of this article are the risks affecting the security of the European Union in the context of the changing problems of the contemporary world as an example of organized crime. The dynamics of change in the twenty-first century in the arena of global forces on members of the Union entirely new perspective on the surrounding reality and move away from previously peeled methods to combat threats. The most important of them include: terrorism, weapons of mass destruction, organized crime, regional conflicts and failed states. The organized crime is estimated in the following article.

Keywords: UE, organized crime, terrorism, weapons of mass destruction

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego artykułu są zagrożenia mające wpływ na bezpieczeństwo Unii Europejskiej (UE) w kontekście zmieniających się problemów współczesnego świata na przykładzie przestępczości zorganizowanej.

Dynamika zmian w XXI w. na arenie globalnej wymusza na członkach Unii zupełnie nowe spojrzenie na otaczającą ich rzeczywistość w kwestii metod walki z zagrożeniami. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- terroryzm,
- broń masowego rażenia,

- przestępczość zorganizowana,
- konflikty o charakterze regionalnym oraz
- państwa upadłe.

Właśnie przestępczość zorganizowana zostanie przybliżona w poniższym artykule.

Przestępczość zorganizowana w UE

Mówiąc o zagrożeniach ostatnich czasów, przychodzi nam do głowy przede wszystkim walka z terroryzmem oraz problemy związane z mniejszościami narodowymi. Rok 2015 i początek roku 2016 obfituje w sytuacje zagrożenia w państwach UE, w tym Polski. Problemy te jednak zdają się być bardzo medialne, stąd zapominamy o innych, które również stawiają pod znakiem zapytania poczucie naszego bezpieczeństwa.

Pochylić należy się tutaj nad kwestiami związanymi z przestępczością zorganizowaną, która stanowi wbrew pozorom olbrzymie zagrożenie dla gospodarki i społeczeństwa europejskiego.

Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa, która funkcjonuje na arenie międzynarodowej, od 1993 roku jest zmuszona na bieżąco dostosowywać w walce z przestępczością zorganizowaną zmagania do złożoności tego zjawiska oraz jego szerokiego zakresu działania, skupiającego się głównie na handlu ludźmi, bronią i narkotykami oraz przestępczości gospodarczej i finansowej, korupcji i praniu pieniędzy. Cyberprzestępczość oraz przestępczość środowiskowa to nowe wymiary przestępczości zorganizowanej, którą również obejmuje przestępczość zorganizowana. Walka z przestępczością zorganizowaną ma wymiar globalny i wiąże się z działalnością w wielu obszarach funkcjonowania i polityki UE. Opiera się ona w gruncie rzeczy na skutecznej współpracy między organami państw członkowskich, a zwłaszcza organami ścigania, w zakresie wymiany informacji oraz wzajemnej pomocy w zakresie aresztowań i konfiskaty skradzionych dóbr.

Czym właściwie jest przestępczość zorganizowana? Na to pytanie nie każdy jest w stanie odpowiedzieć. Słyszy się o niej, wie się o niej, ale termin ten ciągle jest mało nagaśniany. „Jest zjawiskiem społecznym, powstałym jako efekt nielegalnej działalności organizacji przestępczych – czynów przestępczych popełnianych w ramach zorganizowanych ugrupowań przestępczych” [Sońta 1997, s. 100].

Jej istotą jest działalność zmierzająca do osiągnięcia dochodu w sposób sprzeczny z prawem (prowadzona w strefach nielegalnych bądź też bez zachowania „reguł gry” wiążących inne podmioty – osiąganie legalnych celów za pomocą nielegalnych środków) [Marek 1992, s. 25].

Kryteria, które zostały zaprezentowane w opracowaniu zatytułowanym *Organised Crime Situation Report*, odnoszące się do aktywności zorganizowanych grup przestępczych na terenie Unii Europejskiej, zostały przytoczone przez autora poniżej [von Lampe 2008, ss. 7-17]

- przemysł narkotyków,
- handel ludźmi,
- przemysł osób,
- cyberprzestępczość,
- pranie brudnych pieniędzy,
- przestępstwa gospodarcze,
- inna działalność (wymuszenia, przejęcia własności itp.).

Charakterystyczna działalność przestępczości zorganizowanej objawia się tym, iż jest ona nierównomiernie rozłożona na terenie całej UE. Jako przykład można podać substancje nielegalne. W tym celu należy przytoczyć UN World Drug Report sprzed kilku lat, który wykazuje, że najpopularniejszymi narkotykami na terenie Unii wśród osób w wieku 15-64 lat są konopie indyjskie (5,6%), kokaina (0,75%), heroina (0,6%), ekstazy (0,6%) oraz amfetamina (0,5%). Ostatnie szacunki Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA) wskazują na znaczne różnice między krajami. Według EMCDDA roczne zużycie marihuany wśród dorosłych stanowi dużą rozbieżność i waha się od 0,8% do 11,3%, kokainy od 0,1% do 2,7%, a ekstazy od 0% do 3,5%. Co może sugerować taka dysproporcja? Między innymi to, że niektóre substancje mogą być praktycznie nieobecne w niektórych krajach, podczas gdy w innych odgrywają bardzo istotną rolę. Przyczyna? Uwarunkowania historyczno-kulturowe. Przykład? Produkcja metamfetaminy, która w Europie była do niedawna ograniczona jedynie do terytorium Republiki Czeskiej. Jednakże często zdarza się tak, że w niektórych przypadkach najlepszym wytłumaczeniem wydaje się bliskość innych państw – producentów. Ciekawym przykładem jest Hiszpania, która obecnie stanowi główne europejskie centrum przeladunkowe konopi marokańskich. W tym kraju jest również najwyższy wskaźnik spożycia konopi – 11,3%. Skutki powiązania członków UE międzynarodowymi szlakami transportowymi narkotyków z innymi krajami można dostrzec także w innych przypadkach, co znacząco przyczynia się do wzrostu nielegalnego rynku narkotyków w Europie. Jako przykład można podać chociażby gwałtowny wzrost importu kokainy z Wenezueli do południowych Włoch w latach 2004 i 2005, towarzyszył on znaczącemu wzrostowi używania kokainy we Włoszech.

Istnieją również regionalne różnice w częstotliwości występowania nielegalnych rynków w poszczególnych krajach. Po raz kolejny przykładem, jakim można się posłużyć dla po-

twierdzenia owych słów, jest Wielka Brytania, a konkretnie analiza liczby przemycanych paczek papierosów do niej. Okazuje się, że państwo to jest największym w Europie rynkiem przemytu papierosów, w szczególności północna część Anglii. Istotną cechą europejskiego krajobrazu przestępczości jest również to, że w pewne działania przestępcze powiązane są poszczególne kraje i regiony w Europie oraz kraje z innych części świata. Istotnym aspektem jest powiązanie Wschód-Zachód, czyli związek byłego bloku sowieckiego oraz krajów bałkańskich ze starymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej w tak różnorodnych dziedzinach przestępstw jak: handel kradzionymi pojazdami, przemyt papierosów, włamania, rozboje i piractwo. Z tego miejsca należy jednak zwrócić uwagę na to, że upadek żelaznej kurtyny nie tylko przyczynił się do wiktylizacji krajów zachodnich przez przestępców ze Wschodu.

Europa Zachodnia jest głównym źródłem narkotyków syntetycznych na rynku światowym, ale istnieje również wiele obszarów przestępstw, takich jak niżej wymienione, które swoje źródło mają w Europie Zachodniej:

- pornografia dziecięca i dziecięca prostytutka,
- handel ludźmi,
- handel narządami,
- handel zrabowanymi dziełami sztuki,
- przemyt zagrożonych gatunków roślin i zwierząt oraz
- nielegalna neutralizacja odpadów.

Podstawy prawne walki z przestępczością zorganizowaną w UE

Podstawą działań Unii Europejskiej na rzecz walki z przestępczością zorganizowaną jest art. 29 *Traktatu o Unii Europejskiej*, który mówi o potrzebie zapewnienia obywatelom UE wysokiego poziomu ochrony wolności, bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości. Wspólny cel przyświeca działaniom państw członkowskich na wielu innych forach m.in. w ramach Interpolu, Rady Europy czy grupy TREVI. Na podstawie Konwencji z Schengen z 19.06.1990 zostały określone zasady współpracy służb policyjnych państw członkowskich UE w kwestiach zwalczania, ściągania i zapobiegania naruszeń prawa, na mocy której służby policji każdego z krajów należących do UE otrzymały instrumenty pozwalające na obserwację osób podejrzanych na terenie każdego państwa strefy Schengen. Istotnym elementem konwencji jest regulacja zasad dotyczących przekraczania granicy w trakcie ścigania osób złapanych „na gorącym uczynku” oraz zbiegów z aresztu i więzienia. Należy tutaj wspomnieć i podkreślić bardzo mocno funkcjonowanie Systemu

Informacyjnego Schengen, który daje możliwość weryfikacji danych osób w trakcie kontroli granicznej na podstawie ogólnoeuropejskiej bazy danych.

Współpraca policyjna odgrywa szczególną rolę w walce z przestępczością zorganizowaną. W lipcu 1995 roku został powołany do życia Europol. Celem było podniesienie efektywności urzędów państw członkowskich zajmujących się:

- zwalczaniem działalności kryminalnych,
- terroryzmu,
- nielegalnego handlu narkotykami,
- handlu ludźmi,
- praniem pieniędzy,
- przestępstwami finansowymi,
- handlu bronią oraz
- cyberprzestępczością.

Eurojust, utworzony 16.10.1999 roku, to kolejny twór, który został powołany do życia w celu koordynowania ścisłej współpracy sądów i prokuratur członków UE oraz nadzór procesowy nad śledztwami, szczególnie dotyczącymi przestępczości zorganizowanej przy kooperacji z Europolem.

Bardzo ważnym instrumentem Unii Europejskiej w walce z działalnością kryminalną jest europejski nakaz aresztowania (ENA), działający na terenie całej UE, który jako środek prawny umożliwia przeprowadzenie postępowania karnego lub wykonanie kary pozbawienia wolności poprzez decyzję sądową członka UE. Decyzja ta zawiera wniosek do drugiego państwa członkowskiego o aresztowanie oraz wydanie osoby ściganej.

W lutym 2007 roku został przyjęty plan *Zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej na lata 2007-2013*. Jest to jeden z planów działania, który określa strategię działania UE w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. Jest to substytut planu ramowego w sprawie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (AGIS). Jego celem jest:

- zwalczanie przestępczości, w szczególności terroryzmu,
- handlu ludźmi,
- przestępstw przeciwko dzieciom,
- nielegalnego handlu narkotykami,
- nielegalnego handlu bronią, korupcji i nadużyć finansowych.

Program obejmuje cztery główne tematy:

- zapobieganie przestępczości i kryminologia,
- ściganie przestępstw,
- ochrona i wsparcie dla świadków,
- ochrona ofiar.

Cel to przede wszystkim koordynacja działań i współpraca między organami ścigania, innymi władzami krajowymi oraz organami Unii Europejskiej, promowanie dobrych praktyk w zakresie ochrony ofiar i świadków, promowanie metod niezbędnych do strategicznych działań związanych z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości oraz gwarantowaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, takich jak działania prowadzone przez Europejską sieć zapobiegania przestępczości i partnerstwa publiczno-prywatne.

Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, to ważny plan w walce z działalnością kryminalną. Sprecyzowane w nim zostały priorytety Unii Europejskiej w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Program funkcjonował w latach 2010-2014. Opierał się na dotychczasowych osiągnięciach programu z Tampere i programu haskiego, skupiając swoją uwagę na podstawowych prawach i wolności obywateli. Program sztokholmski koncentrował się na następujących priorytetach:

1) Europa praw – idea obywatelstwa europejskiego musi wejść w życie. Musi ono być gwarantem podstawowych praw i wolności określonych zarówno w *Karcie praw podstawowych UE*, jak i *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*. Poza zapisaniem tych praw w odpowiednich dokumentach, Unia jest zobowiązana do umożliwienia swoim obywatelom korzystania z tych praw wewnątrz oraz na zewnątrz UE.

2) Europa sprawiedliwości – inicjatywa sprawiedliwości musi być realizowana w całej UE. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości musi zostać usprawniony do takiego poziomu, aby korzystanie z praw obywatelskich było efektywne. Należy rozwijać współpracę sądowniczą oraz akceptować orzeczenia sądów europejskich w sprawach cywilnych oraz karnych. Może zostać to wprowadzone poprzez wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w ramach programu e-sprawiedliwości, przyjęcie wspólnych zasad w sprawie wprowadzenia standardów w sferze prawa karnego i cywilnego. Bezpieczne otoczenie prawne jest wymogiem bezwzględny, aby stworzyć zdrowe relacje do współdziałania z państwami trzecimi.

3) Europa, która chroni – program zachęca do stworzenia strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej w celu efektywniejszej walki z organizacjami przestępczymi i terrorystycznymi oraz aby zwiększyć rzeczywistą ochronę obywateli. Poza tym strategia ta będzie wzmacniała współpracę policyjną i sądową w zakresie ochrony granic, ludności, zarządzania katastrofami oraz spraw karnych. Program zaznacza, że u podstaw strategii musi leżeć proaktywne i wielopoziomowe podejście z jasno określonymi zadaniami dla Unii i innych państw. Główne obszary, na których będzie się skupiała strategia, to handel ludźmi, wykorzystywanie seksualne dzieci, pornografia dziecięca, cyberprzestępczość, przestępczość gospodarcza, korupcja,

piractwo oraz handel narkotykami. Strategia wyraźnie zaznacza, że dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego powiązane jest sztywno z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego. Wiąże się to ze wzmacnianiem współpracy z państwami trzecimi.

4) Dostęp do Europy – należy zachować ciągłość we wprowadzaniu zintegrowanego systemu zarządzania granicami. Poza tym UE musi zapewnić obywatelom państw trzecich legalny dostęp do Europy poprzez odpowiednią politykę wizową. Unia musi to powiązać z bezpieczeństwem własnych obywateli. Aby przeciwdziałać nielegalnej imigracji i szerezeniu się zorganizowanej przestępczości międzynarodowej, niezbędne jest wzmocnienie kontroli granicznych poprzez wsparcie i rozwój organizacji Frontex. Wskazane jest, aby mogła ona sprawniej reagować na aktualne i przyszłe zagrożenia. Dodatkowo UE musi skupić się na rozbudowie i usprawnieniu Systemu Informacji Schengen drugiej generacji (SIS II) i Systemu Informacji Wizowej (VIS). Mają one zasadnicze znaczenie dla szczelnej kontroli granic zewnętrznych. Dokument w tej kwestii zaznacza także, że należy wypracować wspólną politykę wizową oraz zintensyfikować regionalną współpracę konsularną.

5) Europa solidarności – w ramach niej UE musi wprowadzić kompleksową i elastyczną politykę migracyjną oraz aktywną politykę integracyjną. Pierwsza z nich powinna opierać się o europejski pakt migracji i azylu, a koncentrować się na solidarności i odpowiedzialności wobec potrzeb państw Unii, jak i migrantów. Druga z polityk musi działać na rzecz efektywnej i zrównoważonej polityki powrotów, a dodatkowo musi objąć zwalczanie i kontrolę nad nielegalną imigracją. Strategia zaznacza, że w tym celu należy podjąć mediacje z państwami trzecimi w temacie tranzytu i pochodzenia.

6) Europa w świecie zglobalizowanym – trzeba uwzględnić aspekt zewnętrzny polityki Unii w kwestiach wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Umożliwi to Unii poradzenie sobie z wyzwaniami w tym aspekcie, jak i zwiększy współpracę z państwami trzecimi.

Mając na celu, by ustanowione przez program sztokholmski priorytety polityczne przekształcić w konkretne działania i wyniki, stworzono plan działania, mający na celu doprowadzenie do realizacji wyznaczonych w programie priorytetów. Plan ten miał również za zadanie przygotowanie Unii na przyszłe problemy, związane między innymi z przestępczością zorganizowaną zarówno na poziomie europejskim, jak i światowym i obejmował on takie kwestie jak:

- oceny polityki i mechanizmów w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa,

- szkolenia prawników i specjalistów w dziedzinie bezpieczeństwa oraz organów sądowych i organów ścigania,
- działania informacyjne skierowanych do opinii publicznej,
- dialog ze społeczeństwem obywatelskim,
- nowe programy finansowania.

Europejska Sieć Zapobiegania Przeszeczności (ESZP) to instytucja utworzona na mocy decyzji Rady Europejskiej, której zadaniem jest eliminacja konkretnego zagrożenia. Na podstawie programów dotyczących szerokiego spectrum zagrożeń wewnętrznych UE tworzy instytucję, której celem jest rozwój zapobiegania przeszeczności w Unii Europejskiej poprzez działalność już na poziomie lokalnym i krajowym. By efektywniej funkcjonować, obejmuje skumulowane wszystkie dostępne siły i środki w celu zmniejszenia przeszeczności oraz ich przyczyn, co ma doprowadzić do zwiększenia odczuwalnego poziomu bezpieczeństwa ludności. Zadania ESZP to:

- poprawa współpracy, kontaktów oraz wymiany informacji między zainteresowanymi stronami;
- zbieranie, ocenianie i udostępnianie informacji na temat zapobiegania przeszeczności;
- organizowanie konferencji i działania zmierzające do rozwoju zapobiegania przeszeczności oraz wymiana doświadczeń na temat zapobiegania przeszeczności;
- zapewnianie stałych informacji dla instytucji europejskich (Rady i Komisji);
- składanie corocznych sprawozdań dla Rady;
- opracowanie i wdrożenie programu, dotyczącego eliminacji zagrożeń związanych z przeszecznością.

Zakończenie

Realizacja programów walki z przeszecznością zorganizowaną w UE i na całym świecie daje efekty i zbiera pozytywne komentarze przez swoją działalność. Zauważalny jest progres w większości sfer wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Należy jednak podkreślić, że dynamiczne zmiany, które mają miejsce na świecie, oraz pojawiające się nowe zagrożenia powodują, że organy UE zmuszone są do nieustannej aktualizacji i usprawniania metod walki z działalnością kryminalną. Przede wszystkim uwagę należy skupić na usprawnianiu procesów wymiany informacji między członkami Unii, wzmocnieniu zaufania do władzy sądowniczej, kontynuowaniu i poszerzaniu zakresu kompetencji Europolu i Eurojustu, utworzeniu Prokuratury Europejskiej oraz zaostrzenia polityki wobec terroryzmu, handlu bronią i ludźmi [Fijnaut 2004, s. 631]

Bibliografia

EMCDDA Statistical bulletin (2010).

Fijnaut C. (2004), *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the EU and Beyond*, wyd. Springer, Norwell USA.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/index_pl.htm, dostęp: 12 marca 2013.

<http://www.official-documents.gov.uk/menu/com2005.htm>, dostęp: 13 marca 2013.

<http://www.twojaeuropa.pl/754/europejski-nakaz-aresztowania>, dostęp: 14 marca 2013.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/l33263_pl, dostęp: 14 marca 2013.

<http://www2.mswia.gov.pl/ftp/pdf/Tampere2.pdf>, dostęp: 14 marca 2013.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/l16002_en, dostęp: 14 marca 2013.

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_pl.htm, dostęp: 14 marca 2013.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/jl0036_en, dostęp: 14 marca 2013.

http://www.msw.gov.pl/portal/pl/625/8301/Europejska_Siec_Zapobiegania_Przestepczosci_EUCPN.html, dostęp: 14 marca 2013. **Marek A.** (1992), *Przestępczość zorganizowana. Zarys problematyki*, Wyd. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno.

Sońta C. (1997), *Normatywne pojęcie zorganizowanej przestępczości. Zorganizowana grupa i związek przestępczy w polskim prawie karnym na tle teorii i orzecznictwa – zarys problematyki*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, nr 34.

von Lampe K. (2008), *Organised Crime in Europe: Conceptions and Realities*, “Journal of Policy and Practice”, nr 2.

Krzysztof Meszyński | kmeszyns@poczta.onet.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Biuro Ochrony Rządu elementem systemu bezpieczeństwa państwa

The Government Protection Bureau as an Element of State Security

Abstract: The article presents issues concerning one of leading institutions of the state security an Government Protection Bureau is which were presented. In the first part the author is showing the genesis and the evolution of the institution including political conditioning. In part second and third the article was presented of considering with reference to competence, tasks, the structure and taken action by the institution at taking existing threats into account in the domestic and global space. The presented material does not contain classified information and source material presented content are acts of universally binding law and normative documents widely available and develop a compact.

Keywords: security, governance, management, national security governance, the state, system

Wprowadzenie

Ciągłość zarządzania państwem w warunkach zaistnienia zagrożeń bezpieczeństwa typu zewnętrznego i w czasie wojny jest jednym z kluczowych uwarunkowań stanowiących nie tylko o przetrwaniu państwa, ale przede wszystkim o poczuciu bezpieczeństwa ludności zamieszkującej teren kraju.

Jednym z istotnych podmiotów bezpieczeństwa naszego państwa jest Biuro Ochrony Rządu, jest to formacja powołana do rozpoznania i zapobiegania zagrożeniom oraz do ochrony najważniejszych osób w państwie, obiektów i urzędzeń. BOR, aby móc wy-

konywać swoje ustawowe zadania, musi współdziałać z innymi podmiotami, których zadaniem jest utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W związku z międzynarodowym zaangażowaniem się Polski w operacje wojskowe oraz przynależność do struktur NATO, priorytetowa w kontekście zadań BOR staje się ochrona polskich placówek dyplomatycznych w rejonach zagrożonych terroryzmem czy w miejscach o dużych napięciach społecznych.

Jedną z ważnych kategorii działań podejmowanych przez funkcjonariuszy BOR, które mają za zadanie zagwarantowanie ciągłości kierowania bezpieczeństwem państwa, jest planowanie i wdrażanie procedur bezpieczeństwa miejsc pobytu najważniejszych osób w państwie.

Jednym z podstawowych i najważniejszych zadań państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom w kraju i za granicą. Wymaga to podejmowania działań kompleksowych, opartych o jednolity i koherentny program działań, zakładający ścisłą współpracę wszystkich instytucji, mających za zadanie zapewnienie i utrzymanie bezpieczeństwa.

Jak widać, problem jest poważny, nie można bowiem dopuścić do sytuacji, w której państwo może zostać pozbawione, w drodze zamachu lub innego aktu agresji, najważniejszej osoby lub osób w państwie. Może to spowodować chaos i destabilizację w państwie. Zatem do najważniejszych obowiązków państwa należy ochrona i zapewnienie bezpieczeństwa tym osobom. Przede wszystkim organy administracji państwowej muszą posiadać narzędzia i wypracować właściwe mechanizmy gwarantujące przetrwanie narodu i państwa. Jednym z takich narzędzi przeznaczonych do zapewnienia bezpieczeństwa najważniejszych osób w państwie oraz obiektów mających szczególne znaczenie jest Biuro Ochrony Rządu.

Analiza literatury oraz prowadzonych sondaży pozwala na sformułowanie hipotezy, że Biuro Ochrony Rządu jest instytucją rozpoznawalną przez społeczeństwo, a realizowane przez ten podmiot działania w opinii społeczeństwa mają duże znaczenie i wpływ na kształtowanie poczucia bezpieczeństwa obywateli.

Geneza i uwarunkowania formalno-prawne

Zazwyczaj, gdy przedstawia się genezę Biura Ochrony Rządu, wskazuje się na lata 20-te XX wieku, kiedy to 16.12.1924 r. Eligiusz Niewiadomski – malarz i krytyk sztuki – w warszawskiej „Zachęcie” dokonał zamachu na Gabriela Narutowicza – pierwszego prezydenta II Rzeczypospolitej Polskiej. Zdarzenie to było impulsem do powołania

w dniu 12.06.1924 r. brygady ochronnej, której głównym zadaniem było zapewnienie ochrony prezydentowi RP, jak również wybitnym polskim mężom stanu oraz prezydentom obcych państw. Brygada ochronna działała w oparciu o *Instrukcję o prowadzeniu służby ochronnej*, która przewidywała cztery stopnie zabezpieczeń. O wprowadzeniu konkretnego stopnia decydował, na wniosek naczelnika Wydziału V Komendy Głównej Policji Państwowej, Departament Bezpieczeństwa i Prasy MSW.

Również w okresie II wojny światowej realizowano zadania ochronne w stosunku do przywódców podziemnych organizacji, np. bezpieczeństwem członków Komendy Głównej Armii Krajowej zajmował się konspiracyjny kontrwywiad.

W 1944 r. powołano do życia Wydział Ochronny Rządu¹, działający w ramach Resortu Bezpieczeństwa Publicznego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, którego zasadniczym zadaniem była ochrona osobista członków PKWN, Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej oraz Biura Politycznego Komitetu Centralnego Polskiej Partii Robotniczej.

Natomiast za ochronę obiektów o szczególnym znaczeniu, takich jak: Belweder, budynki komitetów partyjnych, stronnictw politycznych oraz ministerstw, odpowiadały Wojska Wewnętrzne, Korpus Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Batalion Ochrony PKWN (przekształcony w Samodzielny Batalion Ochrony Rządu, a następnie w Samodzielny Pułk Ochrony Rządu). Kolejną jednostką realizującą omawiane zadania były Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Wydział Ochronny Rządu działał do stycznia 1949 r., w jego miejsce powołano Departament Ochrony Rządu Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego. Następnie, po reorganizacji Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego, powstał resort spraw wewnętrznych, w jego strukturach 13 grudnia 1956 r. powstało Biuro Ochrony Rządu, którego dyrektorem został płk Jan Górecki².

Decydujące zmiany dla Biura Ochrony Rządu związane są z przemianami w wyniku przegranych przez komunistów wyborów z 4 czerwca 1989 r. W konsekwencji zmian ustrojowych nastąpiło gruntowne przeobrażenie się, związane z zadaniami, kompetencjami, strukturą oraz obsadą personalną BPR. Z dniem 1 sierpnia 1990 r. funkcjonariusze BOR stali się żołnierzami JW 1004-Biuro Ochrony Rządu, podporządkowanej (pomimo poddania jej regulacjom wojskowym) ministrowi spraw wewnętrznych. Ten stan prawny trwał aż do 1997 r., tzn. do czasu uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o działach administracji rządowej z dnia 4 września 1997 r. – wtedy to zaistniała konieczność podporządkowania jednostek wojskowych ministrowi obrony narodowej. W celu uregulowania sytuacji prawnej³ JW 1004-Biuro Ochrony Rządu, podjęto

1 Początkowo w jego składzie służbę pełniło około 50 funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa, natomiast już w marcu 1946 r. wydział liczył 356 osób.

2 Funkcję tę pełnił nieprzerwanie do 1981 r.

3 W okresie o stycznia 2000 r. do marca 2001 r. BOR działało na podstawie ustawy z dnia 22 grudnia 1999 r.

decyzję o powołaniu nowej formacji o nazwie Biuro Ochrony Rządu, a dotychczasowi żołnierze JW-1004 BOR stali się ponownie funkcjonariuszami BOR.

Nowa formacja została powołana na mocy ustawy z dnia 16 marca 2001 r. [Dz.U. Nr 27, poz. 298] jako jednolita, umundurowana, uzbrojona formacja, wykonująca zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urzędzeń.

Uwarunkowania formalno-prawnego funkcjonowania Biura Ochrony Rządu reguluje szereg aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz aktów prawa wewnętrznego, wydawanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz szefa BOR.

Organizacja Biura Ochrony Rządu

Biuro Ochrony Rządu, podobnie jak wszystkie formacje mundurowe, jest organizacją bardzo zhierarchizowaną. Na jej czele stoi szef BOR, który jest przełożonym funkcjonariuszy oraz pracowników zatrudnionych w BOR. Podlega on ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, który posiada kompetencje do wnioskowania do prezesa Rady Ministrów o jego powołanie lub odwołanie. Szef BOR wykonuje zadania bezpośrednio oraz przy pomocy swoich zastępców, których na jego wniosek powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz szefów komórek organizacyjnych.

Na podstawie *Zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr Pf-2 z dnia 25 maja 2007 r. w sprawie wprowadzenia szczegółowej struktury organizacyjnej BOR* został nadany obowiązujący do dzisiaj kształt formacji. Jednak ze względu na dobro osób ochraniających oraz bezpieczeństwo państwa dokumentowi nadano klauzulę *ściśle tajne*. Jednakże, po zapoznaniu się z załącznikiem do rozporządzenia MSWiA z dnia 4 września 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać funkcjonariusz BOR, na stanowisku szefa komórki organizacyjnej lub innym stanowisku służbowym [Dz.U. Nr 165, poz. 1357] wynika, iż działające w ramach BOR komórki organizacyjne noszą nazwę oddziałów, wydziałów i zespołów.

Były funkcjonariusz BOR Jarosława Kaczyński w książce *Biuro Ochrony Rządu wobec współczesnych zagrożeń 105-106* przedstawił na podstawie swoich doświadczeń z pracy zawodowej i ustawy o BOR strukturę organizacyjną.

Według tego podziału można wyróżnić trzy główne segmenty: pierwszy, to **segment szefa Biura Ochrony Rządu** – odpowiedzialny za realizację efektywnego i sprawnego wykonywania zadań, drugi, to **segment pierwszego zastępcy** – odpowiedzialny za realizację działań ochronnych oraz trzeci – to **segment drugiego zastępcy** – odpo-

o czasowym podporządkowaniu niektórych jednostek wojskowych.

wiedzialny za zabezpieczenie logistyczne działań ochronnych, które przedstawiono na poniższym rysunku.

W segmencie Szefa Biura Ochrony Rządu znajduje się dział:

- do spraw kadrowych,
- obsługi szefa,
- obsługi szkolenia,
- budżetu i finansów,
- pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych,
- służby dyżurnej.

W segmencie I zastępcy przewidziano:

- dział planowania zabezpieczenia osób, obiektów i urzędzeń,
- dział ochrony bezpośredniej,
- dział zabezpieczenia delegacji państw obcych przebywających na terytorium RP,
- dział zabezpieczenia polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami RP,
- dział rozpoznania i analizy potencjalnych zagrożeń,
- dział profilaktyki ochronnej,
- dział transportu,
- dział łączności.

W segmencie II zastępcy przewidziano:

- dział zabezpieczenia uzbrojenia,
- dział zabezpieczenia umundurowania.

Zadania, formy działania i zakres uprawnień funkcjonariuszy BOR

Biuro Ochrony Rządu, realizując ustawodawcze zadania dotyczące zapewnienia ochrony wskazanym osobom w państwie, prowadzi tę działalność w stosunku do: prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, marszałka Sejmu i Senatu, prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw zagranicznych, innych osób ze względu na dobro państwa, byłych prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej, delegacji państw obcych przebywających na terytorium RP⁴.

4 Do osób tych, decyzją ministra, zaliczamy następców tronu, przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, wspólnej polityki zagranicznej, Komisji Europejskiej, Komisji Bezpieczeństwa UE, NATO, ONZ.

Natomiast do obiektów ochraniających przez tę instytucję należą: obiekty służące prezydentowi RP (pałac prezydencki, kancelaria prezydenta RP, rezydencje prezydenta), obiekty prezesa Rady Ministrów (kancelaria prezesa Rady Ministrów, obiekt rezydencyjny „Parkowa”), budynki ministra spraw zagranicznych, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami RP oraz innych obiektów i urzędów o szczególnym znaczeniu.

W celu zapewnienia ochrony BOR podejmuje działania, które polegają na:

- planowaniu zabezpieczenia osób, obiektów i urzędów,
- rozpoznaniu i analizie potencjalnego zagrożenia,
- koordynacji działań ochronnych,
- bezpośredniej ochronie,
- zabezpieczeniu obiektów i urzędów,
- doskonaleniu metod pracy.

W zakresie swoich zadań BOR podejmuje działania profilaktyczne oraz wykonuje czynności administracyjno-porządkowe, które polegają na:

- zapobieganiu popełnianiu przestępstw przeciwko osobom ochraniającym,
- ujawnianiu osób i zdarzeń oraz rozpoznaniu miejsca i zjawiska mogącego mieć związek z zagrożeniem osób ochraniających oraz bezpieczeństwa obiektów i urzędów objętych ochroną,
- współdziałaniu z policją, ABW, AW, SKW, SWW, ŻW, SG oraz PSP w zakresie zyskiwania informacji o zagrożeniach dla osób lub obiektów i urzędów chronionych,
- utrzymywaniu kontaktów z osobami, które mogłyby udzielić mu pomocy.

W celu skutecznego prowadzenia wskazanych powyżej działań BOR podejmuje na bieżąco czynności polegające na:

- gromadzeniu i przetwarzaniu informacji mogących wpłynąć na realizację zadań,
- planowaniu i systematycznym sprawdzaniu obiektów i urzędów objętych ochroną w celu zapewnienia bezpiecznej realizacji zadań,
- korzystaniu z informacji i danych, przechowywanych w zbiorach ewidencji kryminalnej i zbiorach archiwalnych, dla wyeliminowania potencjalnego zagrożenia dla osób, obiektów i urzędów ochraniających.

Identyfikacja i przeciwdziałanie zagrożeniom przez funkcjonariuszy BOR

Współdziałanie i wymiana informacji wszystkich podmiotów zajmujących się bezpieczeństwem jest niezbędne w celu identyfikacji i przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom osób ochraniających przez Biuro Ochrony Rządu. Z racji zadań stawianych przez ustawodawcę formacja ta jest podmiotem wiodącym oraz inicjującym i koordynującym współpracę między wszystkimi wiodącymi podmiotami, zajmującymi się bezpieczeństwem, na każdym z etapów działań ochronnych. Wszystkie podmioty realizują zadania ochronne na podstawie czasowych i stałych porozumień, jak również zgodnie z zakresem zadań określonych przez ustawodawcę.

Kwestie pozyskiwania informacji, w celu wypełnienia ustawowych obowiązków reguluje *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 marca 2008 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu przekazywania Biuro Ochrony Rządu informacji uzyskanych przez policję, ABW, AW, SG, SKW, SWW i ŻW* [Dz.U. 2008, Nr 41 poz. 243].

Diagnoza istniejącego stanu rzeczy pozwala na sformułowanie zagrożeń, które w sposób bezpośredni mogą oddziaływać na osoby i obiekty ochraniające, wynikających z działań:

- terrorystów,
- świata przestępczego,
- obcych służb i wywiadów,
- przeciwników politycznych,
- osób przypadkowych, chorych psychicznie, jak również szaleńców opętanych jakąś misją do spełnienia,
- militarnych,
- zdarzeń losowych, które są nieprzewidywalne (np. pożary, powodzie, katastrofy komunikacyjne, katastrofy techniczne),
- niewłaściwego zachowania oraz działania osoby ochraniającej, nieprzestrzegania przez nią zasad bezpieczeństwa oraz z jej stanu psychicznego i fizycznego.

Należy podkreślić, że katalog zagrożeń cały czas ulega zmianie i jest uzależniony od miejsca pobytu osoby ochraniającej, charakteru wykonywanej pracy, sytuacji wewnętrznej w państwie oraz sytuacji międzynarodowej.

Mimo że nasz kraj wolny jest od terroryzmu wewnętrznego, istnieje jednak niekwestionowane realne zagrożenie ze strony terroryzmu międzynarodowego. Związane jest to z aktywną działalnością naszego państwa na arenie międzynarodowej w obszarze zwalczania zagrożeń terrorystycznych, wynikającą z:

- członkostwa w Pakcie Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej,
- podpisania deklaracji o współpracy z USA w ramach strategicznego partnerstwa,
- udziału polskiego kontyngentu sił zbrojnych w amerykańskiej koalicji antyterrorystycznej w Afganistanie,
- podawania przez media informacji o przetrzymywanych na terytorium Polski więźniów z amerykańskiej bazy w Guantanamo na Kubie oraz o istnieniu tajnych więzień CIA.

Wiele ataków terrorystycznych poprzedzanych jest wypowiedziami terrorystów w Internecie i telewizji. Ich analiza i prawidłowa ocena może doprowadzić do zidentyfikowania realnego zagrożenia i podjęcia adekwatnych do zagrożenia działań.

W Polsce instytucją zajmującą się pozyskiwaniem, identyfikacją i analizą oraz koordynacją napływających informacji dotyczących zagrożeń terrorystycznych zajmuje się Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w niej Centrum Antyterrorystyczne.

Przyjęta przez BOR struktura kompetencyjno-organizacyjna wynika z:

- doświadczeń historycznych, które są jednym z wyznaczników działań BOR,
- przypisanych zadań i kompetencji,
- charakteru instytucji zhierarchizowanej,
- potrzeby współdziałania i wymiany informacji z wszystkimi innymi podmiotami, realizującymi zadania z obszaru bezpieczeństwa,
- potrzeby bieżącej identyfikacji i skutecznego przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom dla osób i obiektów ochraniających,
- aktualizacji katalogu zagrożeń,
- miejsca pobytu osoby ochraniającej lub położenia obiektu przy uwzględnieniu sytuacji wewnętrznej w państwie oraz sytuacji międzynarodowej.

Zakończenie

Biuro Ochrony Rządu jest ważnym i samodzielnym podmiotem, realizującym zadania ochronne władz. Jest także, obok Rady Ministrów, częścią dualistycznej władzy wykonawczej. Poniżej wskazano obszary oraz sformułowano następujące wnioski:

- uprawnienia i kompetencje BOR, podobnie jak innych podmiotów i instytucji realizujących zadania z obszaru bezpieczeństwa, wynikają wprost z aktów prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawy, rozporządzeń Rady Ministrów oraz rozporządzeń wydawanych przez resortowego ministra (zazwyczaj jest to minister spraw wewnętrznych) oraz aktów prawa wewnętrznego;

- wiodącą rolę w konstruowaniu uprawnień i kompetencji BOR wypełnia jego charakter i przeznaczenie;
- BOR jest wiodącą instytucją w wypełnianiu zadań ochronnych, będącą w bezpośredniej podległości ministra właściwego do spraw wewnętrznych;
- doświadczenia historyczne są jednym z wyznaczników działań BOR, jak i innych podmiotów zajmujących się bezpieczeństwem;
- struktura organizacyjno-kompetencyjna BOR pozwala w sposób efektywny i sprawny wykonywać postawione zadania;
- z segmentów tworzących BOR wiodącym jest segment realizujący działania ochronne w oparciu o wysokiej klasy technologiczne zabezpieczenie logistyczne tych działań;
- współdziałanie i wymiana informacji wszystkich podmiotów realizujących zadania z obszaru bezpieczeństwa jest niezbędna w celu identyfikacji i przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom (które muszą być na bieżąco aktualizowane) osób ochraniających przez Biuro Ochrony Rządu;
- aktualnie decydujący wpływ na zagrożenia ochraniających osób lub obiektów przez funkcjonariuszy BOR ma miejsce pobytu osoby ochraniającej lub obiektu, charakteru wykonywanej pracy, sytuacji wewnętrznej w państwie oraz sytuacji międzynarodowej;
- instytucją mającą największy wpływ na pozyskiwanie informacji przez BOR jest Centrum Antyterrorystyczne ABW, którego działania pozwalają pozyskiwać, identyfikować i analizować oraz koordynować na bieżąco napływające informacje, dotyczące zagrożeń terrorystycznych;
- społeczeństwo na bardzo wysokim poziomie ocenia działania podejmowane przez funkcjonariuszy BOR;
- Biuro Ochrony Rządu jest formacją wiodącą i niezbędną w państwie w zakresie ochrony osób, natomiast nie jest to wiodąca instytucja w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Należy podkreślić, że Biuro Ochrony Rządu jest instytucją rozpoznawalną i cenioną w naszym kraju, a społeczeństwo nie tylko posiada wiedzę dotyczącą miejsca i roli tej instytucji w systemie bezpieczeństwa, ale również wykazało się znajomością zadań powierzonych tej formacji.

Bibliografia

Bogdalski P., Cymerski J., Jałoszyński K. (red. nauk.) (2014), *Bezpieczeństwo osób podlegających ustawowo ochronie wobec zagrożeń XXI wieku*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno.

Czupryński K, Soroka P. (2014), *Modernizacja połączonych rodzajów Sił Zbrojnych RP w nowych uwarunkowaniach geopolitycznych*, Wydawnictwo Wojskowej Akademii Technicznej, Warszawa.

Kaczyński J. (2013), *Biuro Ochrony Rządu wobec współczesnych zagrożeń*, Agencja Wydawnicza CB, Warszawa.

Misiuk A. (2008), *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

Zeidler K. (red.) (2008), *Ustawa o Biurze Ochrony Rządu, komentarz*, Wyd. ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Krzysztof Meszyński | kmeszyns@poczta.onet.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Wojskowa Akademia Techniczna jedną z instytucji edukacji dla bezpieczeństwa

Military University of Technology one of the Institutions of Education for Security

Abstract: The article presents issues concerning the Military Technical Academy in terms of space and the role it plays this institution in the security system. Military University of Technology in the higher education system occupies a special place because of the specificity of training specialists to counter military threats. In the first part, the author presents the evolution of threats to national security as a Contribution to the scientific development of the Militar Technical Academy. In the second and third part article presents the considerations in relation to the place and role of the Military Technical Academy in the education system . In addition, it shows the structure of organizational a competence necessary for the training of candidates for the first officer rank in the Polish Armed Forces. The result is undertaken subject requests and demands and directions of change in the system of training of specialists for the needs of the Polish Armed Forces.

Keywords: Armed Forces, education, innovation, military, military security, system, threat, the state training

Wprowadzenie

Wojskowa Akademia Techniczna jest uczelnią dysponującą znaczącym dorobkiem dydaktycznym i naukowo-badawczym, tworząc dzięki temu ważny element całościowego systemu szkoleniowego polskiej armii. Na uczelni odbywa się zarówno kształcenie kan-

dydatów na przyszłych oficerów, jak i prowadzone są kursy specjalistyczne, dostarczające fachową wiedzę żołnierzom zawodowym. Dlatego też akademia stanowi dobry przykład instytucji szkoleniowej, na podstawie której określić można funkcjonalność obowiązującego systemu nauczania wojskowego.

Przewodnim narzędziem zapewniającym bezpieczeństwo zewnętrzne w państwie są siły zbrojne. Zmieniające się otoczenie oraz dynamiczny rozwój środków prowadzenia walki wymusza konieczność ciągłego doskonalenia i rozwoju zdolności sił zbrojnych nie tylko w obszarze technologicznym, ale również w strukturach dowodzenia i kierowania, wyszkolenia oraz procedur działania.

Niewątpliwie można wskazać wiele czynników mających wpływ na zmianę w podejściu do zarządzania siłami zbrojnymi RP, w tym dotyczących kształcenia specjalistów zdolnych do obsługi nowoczesnego uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego. Zapewnienie wysokiej efektywności zdobywania i zarządzania nowoczesnymi technologiami przed skutkami działań przeciwnika powinno stanowić najwyższy priorytet podejmowanych działań. Kluczową rolę w tym systemie spełnia i odgrywać będzie w przyszłości Wojskowa Akademia Techniczna.

Zagrożenia bezpieczeństwa narodowego przyczynkiem rozwoju naukowego WAT

Współczesny wymiar edukacji dotyczącej problematyki bezpieczeństwa musi odpowiadać nie tylko wymogom formalno-prawnym, ale również programy szkolenia muszą swoją treścią reagować na wyzwania i zagrożenia wynikające z otaczającego nas świata. Określenie pod względem ilościowym i katalogowym specjalistów kształconych z obszaru bezpieczeństwa wymaga przewidywania wyzwań, jakie będą stały przed instytucjami i kadrami tych podmiotów w przyszłości.

Należy podkreślić, że system zagrożeń na świecie, a tym samym naszego kraju, nie jest w stagnacji, a zagrożenia będą ewaluować. O wyrazistości bezpieczeństwa militarnego stanowi odpowiednio opracowana prognoza zagrożeń bezpieczeństwa naszego państwa, a tym samym działań potencjalnego przeciwnika. Ocena zagrożeń naszego kraju, prowadzona przez wyspecjalizowane instytucje, powinna być jednym z czynników decydujących o kierunku zmian w kształceniu kadr wojskowych w Wojskowej Akademii Technicznej.

Analiza otoczenia międzynarodowego, jak i środowiska krajowego, pozwala na sformułowanie stanowiska, że zagrożenie bezpieczeństwa narodowego uzależnione jest od

bezpośredniego zagrożenia zewnętrznym użyciem siły w stosunku do Polski. W ocenie zagrożeń bezpieczeństwa militarnego niezbędne jest uwzględnienie położenia geopolitycznego naszego kraju. Polska, będąc państwem granicznym zarazem NATO i UE, jest zmuszona uwzględniać jednocześnie potencjał wojskowy naszych wschodnich sąsiadów, jak i ich potencjalną niestabilność oraz nieprzewidywalność.

W efekcie nasz kraj powinien być przygotowany na potencjalne zagrożenia militarne i uderzenia o charakterze konwencjonalnym i jądrowym, ale również tak zwane działanie hybrydowe. Należy przyjąć, że potencjalnie zagrożenia militarne mogą przyjąć formę:

- 1)** Szantażu militarnego, najprawdopodobniej przy użyciu broni jądrowej rozmieszczonej w pobliżu naszego terytorium (Obwód Kaliningradzki i Białoruś);
- 2)** Demonstracji siły w postaci ćwiczeń wojskowych w pobliżu naszych granic oraz wód terytorialnych, a także dyslokacji czasowej lub stałej jednostek wyposażonych w najnowszą technikę wojskową;
- 3)** Nacisku militarnego w postaci skokowej rozbudowy potencjału militarnego w pobliżu naszych granic, wymuszającej podjęcie adekwatnych działań z naszej strony;
- 4)** Prowokacji militarnej lub incydentu granicznego o różnych możliwych celach politycznych.

W sytuacji szczególnie niekorzystnej, wynikającej z niekontrolowanej eskalacji sytuacji kryzysowej, może dojść do: konfliktu zbrojnego ograniczonego do strefy granicznej, katastrofy humanitarnej, będącej następstwem głębokiego kryzysu społeczno-ekonomicznego lub polityczno-militarnego za naszą wschodnią granicą, niekontrolowanej masowej migracji ludności do naszego kraju, użycia sił zbrojnych do operacji niemilitarnych.

Biorąc pod uwagę aktualną sytuację polityczną w naszym regionie, można stwierdzić, że posiadany potencjał wojskowy nie odpowiada w pełni na potencjalne zagrożenia. Ma on poważne słabe punkty wymagające korekty. Kondycja polskiego przemysłu zbrojeniowego jest niezadowalająca. Na taką sytuację składa się kilka przyczyn, do których należą: niewielka produkcja dla sił zbrojnych, znikomy eksport, słabe zaplecze naukowo-badawcze.

Umocnienie przemysłu obronnego oraz zaplanowane do końca 2022 r. zakupy dla sił zbrojnych RP o wartości ok. 150 mld zł mają podnieść poziom techniczny naszej armii, ale wydatkowane pieniądze muszą być zainwestowane w nasz rodzimy przemysł i Polską naukę, w której wiodącą rolę pełni WAT.

Kształcenie kandydatów na pierwszy stopień oficerski w siłach zbrojnych RP

Bezpieczeństwo kraju musi być wspierane przez wiele podmiotów ściśle ze sobą współpracujących, których kadry muszą być przygotowane w sposób perfekcyjny do przeciwdziałania zagrożeniom istniejącym, potencjalnym, jak i również na obecnym etapie niezdefiniowanym. Tylko wtedy możliwe jest osiągnięcie jednego z najważniejszych celów państwa, czyli zapewnienie bezpieczeństwa każdej jednostce ludzkiej. Nie byłoby to możliwe bez sprawnego działania systemu edukacji na potrzeby bezpieczeństwa narodowego.

Przygotowanie specjalistów pod względem ilościowym i katalogowym z obszaru bezpieczeństwa wymaga przewidywania wyzwań, jakie będą stały przed instytucjami i kadrami tych podmiotów w przyszłości. Struktura systemu szkolnictwa wojskowego oparta jest na trzech akademiach o charakterze wojskowo-cywilnym¹, dwóch wyższych szkołach oficerskich² oraz trzech szkołach podoficerskich³.

Kształcenie kandydatów na pierwszy stopień oficerski w siłach zbrojnych RP realizowane jest we wszystkich wymienionych uczelniach, za wyjątkiem Akademii Obrony Narodowej w Rembertowie.

Reforma systemu szkolnictwa wojskowego determinowana była przez perspektywę włączenia wyższego szkolnictwa wojskowego w jednolity system, a tym samym czekały go wyzwania związane z wymogami *procesu bolońskiego*. Kluczowym dla przeobrażenia się systemu wyższego szkolnictwa wojskowego był rok 2004, w którym został skierowany do sejmu prezydencki projekt ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*. W konsekwencji przyjęcia przedmiotowej ustawy włączono szkolnictwo wojskowe do jednolitego systemu szkolnictwa wyższego.

Aktualnie wyższe szkolnictwo wojskowe zostało włączone do systemu państwowego i zarazem utrzymano uprawnienia nadzorcze ministra obrony narodowej. Na uczelniach wojskowych dostosowano standardy nauczania do wymogów ogólnopaństwowych, co prawda minister obrony narodowej finansuje uczelnie wojskowe z budżetu państwa, ale tylko w części i ze środków przewidzianych na obronę (zadania związane z kształceniem studentów, zadania uczelni wojskowej związane z obroną narodową).

1 Akademii Obrony Narodowej w Rembertowie, Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie, Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni.

2 Wyższej Szkole Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie, Wyższej Szkole Oficerskiej Wojsk Lądowych we Wrocławiu.

3 Kandydaci na podoficerów zawodowych kształcą się w szkole podoficerskiej Wojsk Lądowych w Poznaniu, Sił Powietrznych w Dęblinie, Marynarki Wojennej w Uście.

O powołanie do służby kandydackiej może ubiegać się osoba: posiadająca obywatelstwo polskie, niekarana sądownie, pełnoletnia, posiadająca odpowiednią zdolność fizyczną i psychiczną do pełnienia zawodowej służby wojskowej, posiadająca świadectwo dojrzałości lub wykształcenie wyższe w przypadku ubiegania się o przyjęcie na szkolenie wojskowe w ramach studium oficerskiego. Kandydaci na pierwszy stopień oficerski mają zapewnione bezpłatne wyżywienie, zakwaterowanie, umundurowanie oraz otrzymują uposażenie finansowe określone przepisami wojskowymi.

Kandydaci na żołnierzy zawodowych pełnią czynną służbę wojskową jako służbę kandydacką na podstawie dwustronnie podpisywanej umowy, dotyczącej warunków zwrotu kosztów poniesionych przez resort obrony narodowej z tytułu odbywania przez kandydata służby kandydackiej, w przypadku przerwania studiów, zwolnienia ze służby kandydackiej z przyczyn określonych w przepisach wojskowych.

Wojskowa Akademia Techniczna kandydatów na żołnierzy zawodowych kształci na stacjonarnych studiach wyższych i po ukończeniu studiów I i II stopnia otrzymują tytuł zawodowy magister inżynier i mianowani są na stopień podporucznika. Plany studiów dla podchorążych zakładają realizację przez nich dwóch modułów. Pierwszy moduł realizowany na kierunku studiów, zgodnie z uchwalonymi przez Senat WAT zamierzonymi efektami kształcenia, zgodnie z *Krajowymi ramami kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego* i specjalności zdefiniowanej potrzebami resortu obrony narodowej, prowadzącego do uzyskania tytułu zawodowego magistra inżyniera oraz dyplomu ukończenia studiów wyższych.

Drugi **moduł szkolenia wojskowego** jest wspólny dla wszystkich podchorążych akademii, niezbędny do mianowania na pierwszy stopień oficerski, na podstawie opracowanego przez MON standardu kształcenia wojskowego dla kandydatów na oficerów. Tematyka dotycząca specyfiki kształcenia naboru oraz specjalności została opisana szczegółowo w rozdziale trzecim niniejszej pracy.

System kształcenia w Wojskowej Akademii Technicznej

Wojskowa Akademia Techniczna w pełni przystosowała się do nowych wymogów i wprowadziła trójstopniowy model studiów, dając tym samym nowe i szersze możliwości werbunku oficerów na potrzeby sił zbrojnych RP. Akademia, zgodnie z zapisami ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, a także dzięki uzyskanej niezależności, zmieniała swoją konstrukcję wewnętrzną w zależności od otrzymywanych zadań.

Poddanie analizie systemu kształcenia w Wojskowej Akademii Technicznej w aspekcie uwarunkowań formalno-prawnych kształcenia studentów w WAT, jej struktury organizacyjno-kompetencyjnej, pozwoliło zaprezentować wpływ reformy szkolnictwa wojskowego na funkcjonowanie Wojskowej Akademii Technicznej.

Warunkiem koniecznym realizacji kształcenia kandydatów na żołnierzy zawodowych w Wojskowej Akademii Technicznej są unormowania formalno-prawne, dające podstawy kształcenia kandydatów na pierwszy stopień oficerski, a w konsekwencji uzyskania przez podchorążych tytułu magistra. Przeprowadzona analiza wskazuje, iż podstawy prawne prowadzenia kształcenia w akademii unormowane są w aktach prawa powszechnie obowiązujących (ustawy i rozporządzenia) oraz w aktach prawa miejscowego (wewnętrzne akty prawne).

Do aktów prawa powszechnie obowiązujących, które unormowały zasady i usankcjonowały funkcjonowanie systemu wyższego szkolnictwa wojskowego WAT, należy *Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym* (tekst jednolity). Minister obrony narodowej uzyskał pełnomocnictwo decydenta i kreatora funkcjonowania systemu wyższego szkolnictwa wojskowego. Minister obrony narodowej w odniesieniu do funkcjonowania Wojskowej Akademii Technicznej uzyskał prawo do:

- 1) Utworzenia lub likwidacji Wojskowej Akademii Technicznej, jej połączenia z inną wojskową uczelnią zawodową oraz zmiany jej nazwy (przedmiotowe czynności musi uzgodnić z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego);
- 2) Określenia limitu miejsc na kierunki studiów dla kandydatów na żołnierzy zawodowych – uwzględniając możliwości dydaktyczne uczelni oraz zapotrzebowanie na absolwentów tych kierunków;
- 3) Sprawowania nadzoru nad zgodnością:
 - działań akademii z przepisami prawa i statutem oraz z treścią udzielonego pozwolenia na utworzenie uczelni,
 - wydatkowanych środków publicznych;
- 4) Żądania wyjaśnień i informacji od organów uczelni;
- 5) Prowadzenia kontroli działalności akademii;
- 6) Ustalenia na wniosek senatu warunków i trybu przyjęcia na studia kandydatów na żołnierzy zawodowych;
- 7) Określenia składu konwentu nadzorowanych przez niego uczelni zawodowych – uwzględniając zadania uczelni jako jednostki wojskowej;
- 8) Udzielania dotacji na kształcenie żołnierzy zawodowych lub kandydatów na żołnierzy zawodowych, którzy są studentami studiów stacjonarnych oraz uczestnikami stacjonarnych studiów doktoranckich.

W odróżnieniu od uczelni publicznych, gdzie rektor może być powołany w drodze wyborów lub konkursu, rektor Wojskowej Akademii Technicznej, uczelni wojskowej (podobnie jak pozostali rektorzy wyższych uczelni wojskowych), wyznaczony (jak i również może być odwoływany) jest przez ministra obrony narodowej⁴. Dokumentem powołującym Wojskową Akademię Techniczną, po przebudowie szkolnictwa wojskowego, jest *Ustawa z dnia 27 lutego 2003 r. o utworzeniu Wojskowej Akademii Technicznej im. Jarosława Dąbrowskiego* [Dz.U. Nr 60, poz. 534 z późn. zm.].

Powyższym aktem prawnym sformalizowano działalność akademii, wskazując, że podstawowe kierunki kształcenia oraz prowadzenia badań naukowych, prac wdrożeniowych i modernizacyjnych dotyczą nauk wojskowych, technicznych, chemicznych i fizycznych.

Prawnie określono system kształcenia i prowadzenia badań naukowych w zakresie nauk ekonomicznych oraz tworzenia i prowadzenia kierunków studiów dotyczących innych nauk niż wojskowe.

Aktami wykonawczymi do *Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym* są rozporządzenia ministra obrony narodowej dotyczące:

- 1) nauki żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych,
- 2) służby wojskowej kandydatów na żołnierzy zawodowych,
- 3) limitów miejsc na kierunki studiów dla kandydatów na żołnierzy zawodowych w poszczególnych uczelniach wojskowych,
- 4) przeszkolenia wojskowego absolwentów szkół wyższych.

W mojej ocenie z powyższych rozporządzeń istotnymi z punktu funkcjonowania systemu kształcenia w Wojskowej Akademii Technicznej są rozporządzenia dotyczące nauki żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych, limitów miejsc na kierunki studiów dla kandydatów na żołnierzy zawodowych oraz w sprawie służby wojskowej kandydatów na żołnierzy zawodowych.

Inną grupę stanowią **wytyczne, strategie i decyzje** ministra obrony narodowej odnoszące się do systemu szkolnictwa wojskowego na terenie całego kraju. Do dokumentów normatywnych, których zasięg obejmuje cały kraj i odnosi się do wszystkich uczelni wyższych zaliczyć należy m.in. *Decyzję Nr 321/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 września 2011 r. w sprawie realizacji kształcenia i doskonalenia zawodowego na potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*.

4 Żołnierz zawodowy posiadający co najmniej stopień naukowy doktora i zatrudniony w uczelni na podstawowym miejscu pracy. Można wyznaczyć rektora uczelni wojskowej spośród oficerów niespełniających ww. warunków, ale kandydat musi posiadać co najmniej stopień wojskowy generała brygady lub kontradmirała. Prorektora właściwego do spraw realizacji zadań uczelni wojskowej jako jednostki wojskowej wyznacza minister obrony narodowej na wniosek rektora, spośród żołnierzy zawodowych.

W tym miejscu przywołać należy zapisy wskazanej przeze mnie decyzji, w której to określono, że rektor-komendant WAT zapewnia warunki oraz odpowiada za realizację kształcenia kandydatów na żołnierzy zawodowych, zgodnie ze wskazanymi przez ministra limitami rekrutacji kandydatów do uczelni wojskowych na poszczególne lata.

Ponadto zobowiązano rektora-komendanta WAT do zgłaszania dowódcom JW (szefom), w nieprzekraczalnym terminie do końca maja każdego roku, na następny rok (jeśli nie jest to określone innymi przepisami):

- 1)** Potrzeb w zakresie szkolenia specjalistycznego i praktyk dowódczych w centrach i ośrodkach szkolenia oraz jednostkach wojskowych, informując jednocześnie dyrektora Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego MON;
- 2)** Potrzeb dotyczących wykorzystania poligonów, a także placów ćwiczeń oraz środków przekazanych w naturze za pośrednictwem dyrektora Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego.

Do grupy aktów prawnych odnoszących się bezpośrednio do Wojskowej Akademii Technicznej (wydanych przez ministra obrony narodowej lub rektora-komendanta WAT) należą:

- 1)** *Decyzja Nr 247/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 sierpnia 2012 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu studiów w Wojskowej Akademii Technicznej im. Jarosława Dąbrowskiego;*
- 2)** *Decyzja Nr 203/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 lipca 2012 r. w sprawie zatwierdzenia statutu studiów w Wojskowej Akademii Technicznej im. Jarosława Dąbrowskiego;*
- 3)** *Decyzja Nr 323/MON z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie zatwierdzenia zmian statutu Wojskowej Akademii Technicznej im. Jarosława Dąbrowskiego;*
- 4)** *Uchwała Nr 215/III/2012 Senatu Wojskowej Akademii Technicznej im. Jarosława Dąbrowskiego z dnia 1 września 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Wojskowej Akademii Technicznej im. Jarosława Dąbrowskiego.*

Powyższe dokumenty normatywne mają znaczenie kluczowe dla funkcjonowania Wojskowej Akademii Technicznej, gdyż określono w nich podstawowe normy funkcjonowania akademii⁵.

⁵ Ustrój, organizację, organy akademii i ich szczegółowe kompetencje, regulacje dotyczące pracowników, żołnierzy, studentów i doktorantów akademii.

Struktura organizacyjna i kompetencyjna Wojskowej Akademii Technicznej

Ostatecznie istniejącą strukturę organizacyjną Wojskowej Akademii Technicznej usankcjonowano *Decyzją Nr 323/MON z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie zatwierdzenia zmian statutu Wojskowej Akademii Technicznej im. Jarosława Dąbrowskiego oraz Uchwałą Nr 215/III/2012 Senatu Wojskowej Akademii Technicznej im. Jarosława Dąbrowskiego z dnia 29 marca 2012 r. zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia Statutu Wojskowej Akademii Technicznej.*

Struktura organizacyjna uczelni określona jest w wewnętrznym akcie prawnym o utworzeniu i przekształceniu jednostki organizacyjnej, wydawanym w formie zarządzenia rektora z określeniem nazwy jednostki, jej zakresu działania i źródeł przychodów działalności lub finansowania jej kosztów (regulamin organizacyjny jest załącznikiem przedmiotowego zarządzenia⁶). Na jednostki organizacyjne Akademii składają się⁷:

- jednostki organizacyjne realizujące podstawową działalność akademii (wydziały, jednostki międzywydziałowe, pozawydziałowe i ogólnouczelniane);
- jednostki organizacyjne wykorzystujące potencjał intelektualny i techniczny akademii oraz transferu wyników prac naukowych do gospodarki, jednostki organizacyjne administracji (centralnej, wydziałowej i pozostałych jednostek organizacyjnych);
- jednostki organizacyjne prowadzące wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo działalność gospodarczą w zakresie produkcji, handlu i usług;
- jednostki organizacyjne realizujące zadania akademii jako jednostki wojskowej, ujęte w *etacie akademii* nadanym przez ministra obrony narodowej (wojskowe jednostki organizacyjne);
- jednostki organizacyjne zajmujące się specjalistyczną obsługą akademii.

⁶ Zakres działania, struktura organizacyjna i zasady kierowania jednostek organizacyjnych administracji centralnej określa *Regulamin organizacyjny Wojskowej Akademii Technicznej im. Jarosława Dąbrowskiego* – nadawany przez rektora, który dokonuje w nim zmiany z własnej inicjatywy lub na wniosek kanclerza w porozumieniu z prorektorami. Zakres działania, struktura organizacyjna i zasady kierowania jednostek organizacyjnych administracji wydziałowej i administracji pozostałych jednostek organizacyjnych określają regulaminy tych jednostek.

⁷ Wydziały, w tym wydziały zamiejscowe, tworzy, przekształca i likwiduje rektor po zasięgnięciu opinii senatu. Międzywydziałowe jednostki organizacyjne tworzy, przekształca i likwiduje rektor po zasięgnięciu opinii rad wydziałów. Ogólnouczelniane i pozawydziałowe jednostki organizacyjne tworzy, przekształca i likwiduje rektor po zasięgnięciu opinii senatu. Międzyuczelniane jednostki organizacyjne, na podstawie zawartej umowy z innymi podmiotami, tworzy, przekształca i likwiduje rektor za zgodą senatu. Jednostki organizacyjne administracji centralnej akademii tworzy, przekształca i likwiduje rektor na wniosek kanclerza w porozumieniu z prorektorami lub z własnej inicjatywy. Jednostki obsługi akademii tworzy, przekształca i likwiduje rektor na wniosek kanclerza lub z własnej inicjatywy.

Podstawową jednostką organizacyjną WAT jest wydział realizujący zadania z obszaru:

- prowadzenia co najmniej jednego kierunku studiów,
- kształcenia i promocji kadry naukowej,
- prowadzenia badań naukowych i prac rozwojowych,
- prowadzenia świadczeń usług badawczych.

W skład wydziału mogą wchodzić takie jednostki organizacyjne jak: instytuty, katedry, zakłady, pracownie, laboratoria, centra naukowe i inne wymienione w regulaminie organizacyjnym jednostki niezbędne do realizacji zadań wydziału.

Ponadto, w strukturach akademii może występować:

- instytut (jako jednostka wydziałowa, pozawydziałowa, międzywydziałowa lub ogólnouczelniana);
- katedra (jednostka wydziałowa);
- zakład (jednostka wydziałowa lub instytutowa);
- studium (ogólnouczelniana jednostka organizacyjna, powołana do wykonywania wspólnych dla całej akademii zadań dydaktycznych i zajęć praktycznych, służących zdobywaniu i rozwijaniu wiedzy).

W celu prowadzenia działalności naukowej i dydaktycznej Wojskowa Akademia Techniczna może tworzyć centra naukowe jako jednostki organizacyjne wydziału, jednostki międzywydziałowe, ogólnouczelniane lub międzyuczelniane.

Nieodłącznym elementem każdej struktury uczelnianej jest administracja, która wspiera sprawne zarządzanie akademią i uczestniczy w realizacji zadań rektora, prorektorów, kanclerza, dziekanów i kierowników pozostałych jednostek organizacyjnych.

Kształcenie kandydatów na żołnierzy zawodowych w WAT

Corocznie proces rekrutacji kandydatów na żołnierzy zawodowych do Wojskowej Akademii Technicznej jest inicjowany dokumentem normatywnym, wydawanym przez ministra obrony narodowej w postaci decyzji lub rozporządzenia. Dotychczas minister obrony narodowej, na podstawie § 1 pkt 5 lit. d i § 2 pkt 14 *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej*, wydawał corocznie decyzję (do 2010 roku). Od roku 2011 rekrutacja kandydatów na żołnierzy zawodowych do Wojskowej Akademii Technicznej zostaje ogłaszana przez ministra obrony narodowej w postaci rozporządzenia.

W przedmiotowych dokumentach minister obrony narodowej wskazuje w odniesieniu do WAT limit przyjęcia kandydatów na żołnierzy zawodowych z podziałem na kie-

runki i specjalności wojskowe. Wojskowa Akademia Techniczna ze względu na specyfikę kształcenia w specjalnościach politechnicznych organizuje i prowadzi rekrutację tylko na wojskowe studia stacjonarne. Nabór prowadzony jest w odniesieniu do absolwentów szkół średnich, posiadających świadectwo dojrzałości – na pierwszy rok studiów oraz spośród studentów cywilnych pierwszego roku Wojskowej Akademii Technicznej – na rok drugi studiów. W przypadku studentów cywilnych pierwszego roku Wojskowej Akademii Technicznej, którzy złożą wniosek o przyjęcie na drugi rok studiów wojskowych, decyzję o przyjęciu podejmuje Wydziałowa Komisja Rekrutacyjna. Przyjęcie kandydatów do szkół następuje w tzw. procesie postępowania rekrutacyjnego.

Z przeprowadzonej analizy – *Warunków i trybu przyjmowania kandydatów na żołnierzy zawodowych na pierwszy rok stacjonarnych studiów pierwszego stopnia w Wojskowej Akademii Technicznej z lat 2006-2015* wynika, że zakres postępowania rekrutacyjnego nie uległ znacząco zmianie⁸. Jednakże w roku 2011 w rekrutacji nastąpiły zmiany w spełnieniu tzw. warunku koniecznego. W latach 2006-2010 jednym z niezbędnych warunków przyjęcia na studia do Wojskowej Akademii Technicznej w charakterze kandydata na żołnierza zawodowego były pozytywne wyniki testu sprawności fizycznej i rozmowy kwalifikacyjnej. Od 2014 r. warunek ten został poszerzony o uzyskanie przynajmniej 8 punktów rankingowych z języka angielskiego, ze względu na zwiększenie wymagań w odniesieniu do oficerów młodszych w SZ RP. Test sprawności fizycznej dla kandydatów na żołnierzy zawodowych nie zmieniał się podczas analizowanego okresu i obejmuje zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn trzy konkurencje sportowe.

Senat Wojskowej Akademii Technicznej, corocznie na potrzeby rekrutacji, określa szczegółowe zasady przyjmowania laureatów oraz finalistów olimpiad stopnia centralnego, które odbyły się w ciągu trzech lat poprzedzających rekrutację. Finalista lub laureat wskazanych przez uczelnię olimpiad otrzymuje maksymalną liczbę punktów rankingowych tzn. 100 punktów. Sam proces dydaktyczny w WAT od 2014 r. realizowany jest w ośmiu podstawowych jednostkach organizacyjnych, do których należą: Wydział Cybernetyki, Wydział Elektroniki, Wydział Inżynierii Lądowej i Geodezji, Wydział Mechaniczny, Wydział Mechatroniki i Lotnictwa, Wydział Nowych Technologii i Chemii, Wydział Logistyki, Instytut Optoelektroniki.

Zajęcia prowadzone są przez wykwalifikowaną kadrę dydaktyczno-naukową, w oparciu o programy szkolenia, które uwzględniają najnowsze trendy i osiągnięcia krajowych i światowych ośrodków naukowo-badawczych. Uczelnia posiada ok. 90 profesorów, 108 doktorów habilitowanych oraz 402 doktorów. Ogółem w WAT pracuje obecnie

8 W latach 2006-2014 zakres postępowania rekrutacyjnego obejmował: test ze sprawności fizycznej, rozmowę kwalifikacyjną, test ze znajomości języka angielskiego (w przypadku kandydatów, którzy nie zdawali języka angielskiego na egzaminie maturalnym), analizę wyników egzaminu maturalnego, ocen ze świadectwa ukończenia szkoły i innych osiągnięć uzyskanych w szkole ponadgimnazjalnej.

ponad 850 nauczycieli akademickich. W konsekwencji zmian organizacyjnych wojskowy etat uczelni, który przed 2006 r. definiował jej strukturę, obecnie przedstawia tylko niezbędną liczbę stanowisk żołnierzy (w tym nauczycieli akademickich), zatrudnionych wszędzie tam, gdzie przydatna jest wiedza i doświadczenie wojskowe. Przedmioty takie jak: matematyka, fizyka, elektrotechnika, podstawy elektroniki, mechanika, wytrzymałość materiałów, chemia ogólna wykładają osoby cywilne.

Podchorążowie uczestniczą również w badaniach naukowych, pracach wdrożeniowych i modernizacyjnych w zakresie nauk technicznych oraz wojskowych. Przyczynia się to do wielu osiągnięć, które są nagradzane zarówno w Polsce, jak i za granicą.

Wojskowa Akademia Techniczna współpracuje m.in. z: Politechniką Warszawską, Politechniką Poznańską, Instytutem Podstawowych Problemów Techniki PAN i wieloma uczelniami i instytutami zagranicznymi z Europy, Ameryki i Azji. Kandydaci na pierwszy stopień oficerski uczestniczą również w wymianie studentów uczestniczących w realizacji międzynarodowych programów oraz prac i przedsięwzięć naukowych.

Kierunki zmian w systemie kształcenia specjalistów na potrzeby sił zbrojnych RP

Wyznaczanie kierunku zmian w systemie kształcenia specjalistów na potrzeby sił zbrojnych RP determinowane jest i będzie również w przyszłości transformacją sił zbrojnych RP. Transformacja sił zbrojnych RP to proces złożony i dynamiczny z konsekwencjami dla wyposażenia żołnierzy, technologii, struktury i organizacji, a także sztuki i strategii prowadzenia operacji wojskowych. Ze względu na swoją nierozzerwalność, nakłady, konsekwencje oraz ryzyko transformacja musi mieć charakter uporządkowanego i długofalowego działania. Należy podkreślić, że system kształcenia musi być tak skonstruowany, aby przyszli żołnierze mogli sprostać przyszłym wyzwaniom, jednocześnie uwzględnić należy wnioski z analizy głównych trendów determinujących środowisko geostrategiczne, kierunków postępu technologicznego i innowacyjności, a także wynikające z nich szanse i zagrożenia. Konstruując system kształcenia należy wziąć pod uwagę tendencje rozwojowe w siłach zbrojnych innych państw oraz wnioski z analizy dokumentów, opracowanych i wydanych w NATO oraz UE.

Wyzwaniem dla systemu szkolnictwa wojskowego będzie stworzenie sił profesjonalnych o uniwersalnym i modułowym charakterze, zdolnych do prowadzenia działań wojskowych w warunkach sieciocentrycznego pola walki. Kierunki zmian muszą dostrzegać

przeobrażanie się środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego, środowiska operacyjnego SZ RP, pola walki, techniki i uzbrojenia.

Obok tradycyjnych form walki będzie wykorzystywana wirtualna przestrzeń cybernetyczna i sfera informacyjna, a w konsekwencji stworzona nowa przestrzeń walki sił zbrojnych. Cyberprzestrzeń będzie istotną sferą przyszłej walki, jako narzędzie dominujące w zakresie wsparcia: działań bojowych wojsk, rozpoznania, dowodzenia, łączności, transmisji danych, kierowania systemami uzbrojenia, prowadzenia walki psychologicznej.

Należy się spodziewać, że szersze wykorzystywanie nastąpi w działaniach: bojowych robotów, zdalnie sterowanych maszyn, systemów satelitarnych (wojskowych i komercyjnych). W sposób szczególny należy spodziewać się wykorzystania systemu bazowania kosmicznego, który, dostarczając informację rozpoznawczą i zabezpieczenia łączności, będzie zapewniał również zdolność do precyzyjnego określania: położenia sił własnych i zwalczanych, obiektów stacjonarnych, będzie ostrzegał o uderzeniach rakiet balistycznych, monitorował warunki atmosferyczne w rejonie operacji.

Zakończenie

Wojskowa Akademia Techniczna, posiadając uprawnienia do kształcenia specjalistów politechnicznych cywilnych i wojskowych z obszaru bezpieczeństwa, priorytetowo traktuje wypełnianie zadań stawianych przez ministra obrony narodowej. Należy spodziewać się zmian dotyczących struktury organizacyjnej uczelni oraz kształcenia studentów w nowych specjalnościach, które determinowane będą powstawaniem nowych zagrożeń o charakterze militarnym i niemilitarnym. Znaczącą rolę na jakość pozyskiwanych kadr oficerskiej sił zbrojnych RP ma poziom wykształcenia absolwentów-specjalistów politechnicznych na potrzeby bezpieczeństwa narodowego w obliczu potencjalnych zagrożeń. Należy podkreślić, że ewolucja struktur organizacyjnych i funkcjonalnych WAT systematycznie dostosowywała się do zmieniającego otoczenia oraz zadań stawianych corocznie przez ministra obrony narodowej. Jednym z największych wyzwań stojących przed uczelnią jest przygotowanie specjalistów w zakresie obsługi systemów: rozpoznania wojskowego, dowodzenia, obrony cybernetycznej, obrony powietrznej i przeciwraкетowej.

Uczelnia zajmuje pierwsze miejsce w ilości wypromowanych absolwentów wśród wszystkich wyższych uczelni wojskowych, z czego podporucznicy na pierwsze stanowiska służbowe kierowani są do wszystkich rodzajów SZ RP oraz służb, celem pełnienia służby zawodowej. Przyjęty system kształcenia w Wojskowej Akademii Technicznej po-

zwala również na kształcenie specjalistów z szerokiego obszaru bezpieczeństwa narodowego na potrzeby środowiska cywilnego. Wojskowa Akademia Techniczna należy do grupy nielicznych uczelni, posiadających uprawnienia do prowadzenia studiów II stopnia oraz prowadzenia specjalności przez wybitnych znawców problematyki bezpieczeństwa na kierunku cywilnym i wojskowym. Daje to gwarancję, że w procesie kształcenia studentom przekazana zostanie najbardziej nowoczesna i aktualna wiedza w tej dyscyplinie oraz że wypracują oni umiejętności ułatwiające funkcjonowanie w środowisku zawodowym, a tym samym odnajdą się na stawiającym coraz to nowe oczekiwania rynku pracy. Zgodnie z misją i strategią uczelni koncepcja kształcenia na poszczególnych kierunkach, związanych z potrzebami SZ RP, zakłada także wyrabianie w studentach potrzeby zdobywania wiedzy i umiejętności przez całe życie, ambicji rozwoju intelektualnego i zawodowego, przestrzegania standardów uczciwości, rzetelności i prawości w pracy naukowej.

Aktualna koncepcja kształcenia w WAT ma liczne i zróżnicowane źródła. Adekwatnie do idei przewartościowości konstruowania koncepcji kształcenia studentów, idei i konkretnych wymogów, standardów sformułowanych w dokumentach MNiSW i PKA, koncepcja opiera się przede wszystkim na zintegrowaniu dla jej wypracowania środowisk nauczycieli akademickich, studentów, dowódców jednostek wojskowych i sztabów.

Bibliografia

Kazimierski Z. (2010), *Wojskowa Akademia Techniczna w latach 1951-2001*, Warszawa.

Markowski J. (2011), *Wojskowa Akademia Techniczna im. Jarosława Dąbrowskiego: z tradycją ku przyszłości*, Warszawa.

Piątek Z. (2011), *Edukacja na rzecz bezpieczeństwa*, Warszawa.

Szczurek T. (2010), *Wybrane zagadnienia kształcenia wojskowego*, Warszawa.

Szczurek T. (2011), *Współczesne trendy w edukacji dla bezpieczeństwa, kształcenie – wychowanie – motywowanie*, Warszawa.

Tomaszewski R. (2002), *Wojskowa Akademia Techniczna a tradycje i osiągnięcia szkolnictwa technicznego w Wojsku Polskim*, Toruń.

Weronika Jakubczak | wjakubczak@spoleczna.pl

Spoleczna Akademia Nauk

O stanie cyberbezpieczeństwa w Polsce – wybrane aspekty

Condition of Cybersecurity in Poland – Selected Aspects

Abstract: The acceleration of globalization processes goes along with common use of internet. Increased dependence on the internet network means both – chances and risks – also with the respect to cybersecurity. Cyberattack on critical infrastructure can result in great losses for the country, citizens and natural environment. The state of cybersecurity in Poland is leaves a lot of room for improvement – a strategy itself, structures and procedures need to be developed. How does the state of cybersecurity look like in Poland? How much our country and economic entities operating in Poland are exposed to cyberattacks? What kind of changes shall we implement?

Keywords: Cybersecurity, cyberspace, cyberattack, globalization, CERT

Wstęp

Przyśpieszające procesy globalizacji są bezpośrednio związane ze zwiększeniem użycia Internetu [Jakubczak 2009, s. 36]. Zwiększona zależność od sieci tworzy tak możliwości, jak i zagrożenia. „Digitalizacja niemal wszystkich dziedzin życia ludzkiego w ciągu ostatnich trzech dekad ma niewątpliwie doniosłe konsekwencje dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego” [Lakomy 2013, s. 100]. Prowadzenie działań wojennych nie musi być ograniczone do działań konwencjonalnych – decyzja o zastosowaniu marynarki, sił lądowych czy powietrznych nie jest konieczna, by odciąć wroga od energii elektrycznej czy sparaliżować jego strukturę transportową. Podobnie terroryści stawia-

jący na skuteczność działań nieregularnych doceniają ogromny potencjał ze strony cyberataków.

Nie można pominąć faktu, że wraz ze wzrostem informatyzacji aparatów państwowych i gospodarek w cyberprzestrzeni mają miejsce zintensyfikowane działania służb wywiadowczych, zorientowane na zdobycie tajemnic państwowych i gospodarczych. Wpływ kluczowych informacji jest równoznaczny z osłabieniem pozycji państwa poprzez zmniejszenie jego bezpieczeństwa.

Cyberatak na infrastrukturę krytyczną może skutkować olbrzymimi szkodami dla ludzi i środowiska naturalnego. Globalny świat to system złożony z wielu innych podsystemów, a procesy globalizacji wielokrotnie wzmocniły powiązania między nimi. Jednocześnie podmioty państwowe wychodzą naprzeciw możliwościom cyberprzestrzeni i, przygotowując się na potencjalny atak, inwestują w instrumenty obrony. Jesteśmy też świadkami dyskusji na temat tego, czy atak cybernetyczny jest atakiem w rozumieniu art. 5 Paktu Atlantyckiego oraz deklaracji ze strony mocarstw, że nie zawahają się one przed użyciem broni konwencjonalnej w odpowiedzi na atak w cyberprzestrzeni. W przyszłości nie możemy wykluczyć, że wojny będą wybuchać jako rezultat cyberataku. Tym bardziej należy zadbać o działania prewencyjne i przygotowanie odpowiednich sił ofensywnych.

Asymetria sił konwencjonalnych przestaje mieć znaczenie, kiedy walka przeniesiona zostaje do cyberprzestrzeni – w cyberataku siły wyrównują się, a strona z mniejszym konwencjonalnym arsenałem, dzięki przewadze w cyberprzestrzeni, może z łatwością i stosunkowo niskim nakładem środków pokonać przeciwnika o zdecydowanie silniejszej pozycji w świecie realnym.

Jak pod tym względem wygląda stan zabezpieczeń w Polsce? Jak bardzo nasz kraj i podmioty gospodarcze działające na jego terenie są narażone na tego typu ataki? W jakim kierunku powinny iść zmiany?

Cyberataki na skalę państwową w Estonii i Gruzji

Funkcjonowanie globalnego świata, którego elementem jest Polska, zależy od zapewnienia ciągłości działania systemom teleinformatycznym. Skomputeryzowanie przesyłu informacji i tak istotnych elementów funkcjonowania państwa jak infrastruktura krytyczna daje ogromne możliwości, ale i wiąże się z dużymi ryzykami. Wiele obiektów, instalacji, instytucji czy usług takich jak: banki, elektrownie, elektrociepłownie, oczyszczanie wody i ścieków, sieci przesyłowe, operatorzy komórkowi czy lotniska nie jest w stanie

prowadzić działalności operacyjnej poza systemami teleinformatycznymi. Skalę zależności funkcjonowania globalnego świata od sieci świetnie obrazuje stwierdzenie „już teraz rządów pracujących w trybie online jest więcej niż ludzi, a różnica ta będzie stale rosnąć, chociaż jeszcze dekadę temu proporcje były odwrotne. Według różnych prognoz w 2020 r. liczba urządzeń podłączonych do sieci będzie wynosiła od 30 mld (prognoza Intel), 50 mld (prognoza Cisco) do nawet 100 mld (prognoza IBM)” [Wierżyński 2015].

Skalę strat wynikłą z cyberataku pozwalają uświadomić sobie ataki na Estonię w 2007 r. i na Gruzję w 2008 r. W 2007 roku polem walki stała się estońska cyberprzestrzeń. Internetowa strona rządu przestała działać w związku z tzw. *distributed denial of services* – DDoS. Tego typu atak polega na jednoczesnym wysyłaniu do atakowanego serwera bardzo wielu zapytań, co prowadzi do jego zawieszenia. Ponadto cyberprzestępcy zaatakowali strony estońskiego parlamentu, ministerstw obrony i sprawiedliwości, partii politycznych, policji, szkół publicznych oraz największych estońskich banków jak Hansapank i SEB Ühispank, a także dziennika Postimees. W celu przeciwdziałania zagrożeniu powołano specjalną jednostkę CERT-EE – *Estonian Computer Emergency Response Team*. Estoński prezydent Toomas Hendrik Ilves przyznał – „Obecnie nie potrzeba pocisków, żeby zniszczyć infrastrukturę. Można to zrobić on-line” [Frivar 2011, s. 140]. Nowoczesne podejście Estonii do informatyzacji przyczyniło się do tego, że rządowe strony www, serwisy banków oraz operacje finansowe, a także elementy jej infrastruktury krytycznej, jak sieci przesyłowe prądu czy wodociągi w Tallinie, nie mogły działać normalnie [Ruus 2008]. Tylko straty poniesione przez banki można ocenić na ponad 1 milion USD [Terlikowski 2007, s. 75].

Były doradca Białego Domu ds. cyberbezpieczeństwa Howard Schmidt powiedział „Estonia zbudowała swoją przyszłość na opartym na nowych technologiach rządzie i ekonomii i w wyniku tych ataków została rzucona na kolana”¹.

Kolejny cyberatak na skalę państwową miał miejsce w 2008 roku. Autorzy raportu *Grey Goose 2*, przygotowanego przez specjalistów od bezpieczeństwa teleinformatycznego, są zdania, że Główny Zarząd Wywiadu (GRU) i Federalna Służba Bezpieczeństwa (FSB) są odpowiedzialne za cyberataki na serwer rządowy Gruzji w 2008 roku [MacMillan 2009]. W wyniku ataku przeprowadzone w sierpniu 2008 roku – w tym samym czasie, kiedy rosyjskie wojsko rozpoczęło inwazję Gruzji – nastąpił atak na strony agencji prasowych i stacji radiowych. Cyberprzestępcy uderzyli także we władze – zawieszono działanie strony www prezydenta Gruzji i parlamentu.

1 Ang. *Estonia has built their future on having a high-tech government and economy, and they've basically been brought to their knees because of these attacks [w:] Estonian Attacks Raise Concern Over Cyber 'Nuclear Winter' 24.05.2007 r., <http://www.informationweek.com/estonian-attacks-raise-concern-over-cyber-nuclear-winter/d/d-id/1055474?>, dostęp: 20.01.2016 r.*

Obecna sytuacja w Europie jest coraz bardziej skomplikowana. Sąsiadując z Ukrainą i pełniąc rolę swoistego rodzaju pomostu pomiędzy Unią Europejską a państwami Partnerstwa Wschodniego, Polska może być obiektem ataku. Nie można wykluczyć scenariusza z podjęciem przeciw Polsce działań w cyberprzestrzeni. Tego typu ataki dają spektakularne rezultaty przy ponoszeniu niskich kosztów. Eliminują użycie broni i sił konwencjonalnych, a umożliwiają odcięcie celu od dostępu do energii elektrycznej, przesyłania informacji czy korzystania z transportu. Wpisuje się to w ramy wojny hybrydowej, jak na Ukrainie. Można stwierdzić, że „wyrównują one szanse” w konfliktach asymetrycznych. Słabsza strona może dzięki nim zadać dotkliwy cios mającemu przewagę przeciwnikowi. Jednocześnie w wielu przypadkach niemożliwe jest ustalenie, kto faktycznie stoi za atakiem.

Cyberataki oddziałują też na funkcjonowanie podmiotów komercyjnych i życie obywateli. Już w 2013 roku, zgodnie z danymi przedstawionymi w raporcie *Center for Strategic and International Studies* pisano: „szacujemy, że prawdopodobna roczna strata dla gospodarki światowej z tytułu działań cyberprzestępczych wynosi więcej niż 400 mld dolarów. Według ostrożnych szacunków będzie to 375 mld dolarów, podczas gdy wysokość strat może nawet sięgać 575 mld euro”².

Powyższe przykłady to dowody na wzrastające znaczenie konieczności zadbania o cyberbezpieczeństwo. Niestety nie jesteśmy w stanie ocenić, jak ogromna jest skala zagrożenia w cyberprzestrzeni. Nawet w oficjalnych raportach nie ma wszystkich danych. W raporcie „ABW nie informuje publicznie o stanie aktualnego rozpoznania obcej działalności wywiadowczej, także prowadzonej w cyberprzestrzeni RP. Ze względów prawnych raport nie zawiera też szczegółowych informacji o incydentach, będących elementem prowadzonych postępowań karnych i kontrolnych” [Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe 2014, s. 5]. Jednocześnie wiele podmiotów prywatnych, w szczególności instytucje finansowe, nie ujawnia tego, że stały się ofiarami ataków. Ukrywają one te informacje w obawie przed utratą renomy czy zaufania klientów.

Powyższe przykłady potwierdzają tezę, że cyberbezpieczeństwo to wyzwanie nawet dla gospodarek zaawansowanych technologicznie. Polska także powinna zdecydować o odpowiedzialnym i kompleksowym podejściu do problemu.

2 Ang. *We estimate that the likely annual cost to the global economy from cybercrime is more than \$400 billion. a conservative estimate would be \$375 billion in losses, while the maximum could be as much as \$575 billion.* [w:] *Center for Strategic and International Studies, Net Losses: Estimating the Global Cost of Cybercrime, Economic impact of cybercrime II*, Washington 06.2014, s. 2.

Stan obecny – raporty CERT.GOV.PL i NIK

W odniesieniu do odpowiedzi na pytania dotyczące obecnego stanu cyberbezpieczeństwa w RP, warto sięgnąć do raportu o stanie bezpieczeństwa polskiej cyberprzestrzeni w 2014 r., opublikowanego przez zespół CERT.GOV.PL [Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe 2014, s. 5]. Z jego treści wynika, że nastąpił wzrost zaobserwowanych cyberataków na administrację publiczną, co więcej niosą one większe zagrożenia.

Celem publikacji jest zwiększenie świadomości użytkowników Internetu o aktualnych zagrożeniach, ryzykach oraz skutkach ich ewentualnego wystąpienia. Raport ma dostarczyć wiedzę niezbędną dla procesów planowania i wdrażania w instytucjach rozwiązań przyczyniających się do podwyższenia odporności jawnych systemów teleinformatycznych.

Autorem raportu jest Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL, pełniący rolę głównego zespołu CERT, odpowiadającego za koordynację procesu reagowania na incydenty komputerowe w obszarze administracji rządowej. Zgodnie z przyjętą w drodze uchwały Rady Ministrów w dniu 25 czerwca 2013 roku *Polityką ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej* w ramach ustanowionego Krajowego Systemu Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT został wskazany w ramach drugiego poziomu tj. reagowania na incydenty komputerowe [Op. cit.]. Rozpoczął funkcjonowanie od 1 lutego 2008 roku w strukturach Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w jego kompetencjach jest rozwijanie zdolności jednostek administracji publicznej do ochrony przed cyberzagrożeniami. W szczególności do zadań CERT należy monitorowanie zagrożeń w sieci i publikowanie corocznego raportu w tej kwestii [Op. cit.].

Autorzy raportu zauważają „oprócz wzrostu ilościowego obserwujemy także istotny postęp jakościowy w prowadzonych atakach. Upraszczając: nie dość, że ataków jest więcej, to mogą one aktualnie być także znacznie groźniejsze. (...) istotnym czynnikiem pozostaje udział grup kierowanych i sponsorowanych przez obce państwa” [Op. cit.].

W odniesieniu do charakteru ataków przeanalizowanych w raporcie, to najwięcej z nich było przeprowadzonych przy użyciu tzw. botnetów. W 2013 roku był to również najbardziej popularny sposób ataków – w 2013 r. zanotowano 4270 takich przypadków, a w 2014 r. – 4681 incydentów. Botnet to sieć zarażonych komputerów, nad których zasobami kontrolę mają cyberprzestępcy. Cyberprzestępcy wykorzystują botnety do tzw. ataków DDoS – zablokowania strony, rozsyłania spamu, kradzieży poufnych danych, kradzieży pieniędzy z kont bankowych dostępnych internetowo. Wzrost popularności ich używania związana jest z niskimi kosztami ich wynajęcia [Ekspert 2013].

W treści raportu CERT podkreślono, że w systemie wczesnego ostrzegania o zagrożeniach w Internecie – ARAKIS-GOV w 2014 r. odnotowano 28 322 alarmów. Jest to drastyczny wzrost przypadków z 18 317 w 2013 r.

Warto nadmienić, że system powstał na potrzeby wsparcia ochrony zasobów teleinformatycznych administracji państwowej. Jest on efektem kooperacji Departamentu Bezpieczeństwa Teleinformatycznego ABW oraz CERT Polska, funkcjonującego w ramach NASK. Nie jest to typowy system zabezpieczający – nie ma właściwości standardowych systemów ochrony sieci, takich jak firewall, antywirus czy IDS/IPS. Jednocześnie może uzupełniać powyższe. Jego narzędzia dają możliwość „porównania statystyk ruchu sieciowego widzianego z poziomu chronionej lokalizacji z globalnym obrazem pochodzącym ze wszystkich zainstalowanych sensorów oraz zobaczenie geograficznej lokalizacji podejrzanego ruchu. Unikalną cechą systemu jest przy tym fakt, że nie monitoruje on w żaden sposób treści informacji wymienianych przez chronioną instytucję z siecią Internet” [System ARAKIS-GOV].

Zgodnie z danymi z Raportu CERT znaczący, prawie 100 % wzrost w ciągu roku zaobserwowano w odniesieniu do liczby incydentów o priorytecie wysokim – odpowiednio z 644 w 2013 r. do 1140 w 2014 r. Jednocześnie odnotowano zmianę w liczbie incydentów o priorytecie średnim z 4773 w 2013 r. do 13 896 w następującym roku. Zmiana w przedziale incydentów o priorytecie niskim nie była tak znacząca – zarejestrowano 12 900 w 2013 r. i 13 286 w 2014 r.

System ARAKIS-GOV ma funkcję pozwalającą na zlokalizowanie adresów IP, z których następowały ataki na sieci administracji publicznej RP. Do najbardziej aktywnych pod kątem ilości generowanych połączeń należą adresy IP przypisane do Chin – około 28% i Holandii – przeszło 14% [Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe 2014, s. 11].

W sierpniu 2014 r. przeprowadzono ataki typu DDoS na strony internetowe Kancelarii Prezydenta i Giełdy Papierów Wartościowych. Po nich eksperci przeanalizowali stan bezpieczeństwa serwerów hostujących strony WWW należących do kilkudziesięciu głównych instytucji administracji państwowej. Wiele z podmiotów państwowych zleciło zadanie utworzenia i obsługi swoich stron internetowych podmiotom zewnętrznym. W przypadku ataku DDoS na stronę takiej instytucji ważny jest stan zabezpieczeń oferowanych przez podmiot administrujący stroną www. Stąd konieczne jest sprawdzenie, czy podmiot zewnętrzny ma dostęp do wymaganych bezpiecznych technologii i sprzętu. „Niestety dostrzegalne nadal jest kierowanie się przy wyborze oferty głównie kryterium najniższej ceny kosztem zabezpieczeń m.in. użycia mechanizmów automatycznego (oraz na żądanie) przełączania – w zależności od poziomu wysycenia łącza oraz obciążenia serwera – formy wyświetlania strony z dynamicznej na statyczną, czy

też braku wprowadzania odpowiedzialności firmy hostującej za zapewnienie ciągłości działania powierzonego serwisu” [Op. cit.].

Analizując dane z 2014 r. eksperci zespołu CERT.GOV.PL znaleźli 446 błędów w kodowaniu przebadanych 34 stron internetowych 12 instytucji państwowych. „18 proc. z tych błędów zawierało przynajmniej jedną podatność, którą należało uznać za krytyczną dla bezpieczeństwa serwera i publikowanych na stronie internetowej treści. 14 z 34 przebadanych stron zabezpieczonych było skutecznie i nie stwierdzono w nich żadnych poważnych podatności” [Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe 2014, s. 11, s. 41].

Aktywność instytucji rządowych w cyberprzestrzeni wiąże się z wyjściem naprzeciw potrzebom nowoczesnego społeczeństwa, jednocześnie pojawiają się tam istotne zagrożenia zauważane tak przez instytucje państwowe, jak i podmioty prywatne. W 2016 r. kwestie związane z cyberbezpieczeństwem powinny spotkać się z większym zrozumieniem ze strony przedstawicieli rządu i właściwych urzędów. Nie do uniknięcia jest przeprowadzenie kompleksowych zmian organizacyjnych. Jest to ogromne pole do zagospodarowania, czekające na przeprowadzenie reform prawnych i decyzję o zwiększeniu inwestycji, umożliwiające zakup lepszego sprzętu i odpowiednie przeszkolenie kadr. W związku ze swoją rangą zapewnienie bezpieczeństwa w sferze cyberprzestrzeni musi stać się priorytetem. Raport CERT.GOV.PL za 2014 rok o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP potwierdza jedynie istnienie trendu wzrostowego jeśli chodzi liczbę zgłoszeń.

Polskie inicjatywy w zakresie zwiększenia cyberbezpieczeństwa są fragmentaryczne i nieadekwatne do skali zagrożenia. W kompleksowy sposób przedstawiono analizę obecnego stanu zapewnienia cyberbezpieczeństwa w Polsce w raporcie NIK o bezpieczeństwie w cyberprzestrzeni – gdzie stwierdzono, że ochrona cyberprzestrzeni w Polsce nie jest zapewniona [Departament Porządku i Porządku Wewnętrznego 2014]. W szczególności autorzy napisali: „Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację zadań podmiotów państwowych w zakresie ochrony cyberprzestrzeni RP. Administracja państwowa nie podjęła dotychczas niezbędnych działań, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa teleinformatycznego Polski. Pomimo tego, że coraz większa część usług publicznych oraz istotnych aspektów życia społecznego i gospodarczego realizowanych jest obecnie w sieci Internet lub z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych, bezpieczeństwo Polski w dalszym ciągu jest postrzegane jedynie w sposób konwencjonalny” [Informacja 2015, ss. 9-10]. NIK wykazuje, że instytucje państwowe nie zauważyły faktu, że pojawiły się zagrożenia o nowym charakterze, stanowiące wyzwania wymagające natychmiastowej ich reakcji. Duże zagrożenie wiąże się z tym, że dysydenci z kluczowych instytucji publicznych nie mieli świadomości tak samych zagrożeń

w cyberprzestrzeni, jak i wiążących się z nimi nowych zadań administracji państwowej. W wyniku tego zabrakło spójnych i kompleksowych działań, by monitorować i przeciwdziałać cyberzagrożeniom oraz zmniejszać ich skutki. Nikt nie przedstawił oszacowania ryzyk dla krajowej infrastruktury teleinformatycznej. Nie powstała narodowa strategia ochrony cyberprzestrzeni, która byłaby fundamentem działań zwiększających cyberbezpieczeństwo.

Zdaniem ekspertów NIK podmioty państwowe związane z ochroną cyberprzestrzeni podejmowały działania w sposób rozproszony i pozbawiony spójnej i całościowej wizji. *De facto* można określić je mianem doraźnych i ograniczonych, bieżących oraz biernego oczekiwania na gotowe rozwiązania z Unii Europejskiej. Decydujący dla podtrzymywania paraliżu państwa w dbaniu o cyberbezpieczeństwo był brak ośrodka decyzyjnego, koordynującego działania wszystkich pozostałych podmiotów publicznych.

W jasny sposób w raporcie obarczono „odpowiedzialnością za brak systemowych działań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni RP w latach 2008–2014 osoby kierujące w tym okresie podmiotami realizującymi zadania związane z bezpieczeństwem teleinformatycznym państwa. W ocenie NIK istotnym czynnikiem wpływającym negatywnie na realizację zadań w tym obszarze było także niewystarczające zaangażowanie najwyższego kierownictwa administracji rządowej, w tym w szczególności prezesa Rady Ministrów. Było ono szczególnie potrzebne do rozstrzygania kwestii spornych między poszczególnymi urzędami, ujawnionych w trakcie konsultacji międzyresortowych kolejnych rządowych projektów narodowej strategii ochrony cyberprzestrzeni oraz zapewnienia współdziałania organów i instytucji związanych z bezpieczeństwem teleinformatycznym państwa”.

„Jako działania pozytywne w obszarze ochrony cyberprzestrzeni można wskazać jedynie fragmentaryczne inicjatywy poszczególnych instytucji objętych kontrolą, w tym w szczególności:

- - powołanie i utrzymywanie na wysokim poziomie zespołów CERT przez takie instytucje jak NASK, ABW oraz MON;
- - utworzenie przez ministra obrony narodowej systemu reagowania na incydenty komputerowe w Resorcie Obrony Narodowej oraz wyspecjalizowanej jednostki – Narodowego Centrum Kryptologii;
- - upowszechnianie przez RCB wytycznych i dobrych praktyk z zakresu ochrony teleinformatycznej infrastruktury krytycznej;
 - prowadzenie przez NASK i policję aktywnych działań edukacyjnych dotyczących m.in. przestępczości komputerowej i bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni” [Informacja 2015, ss. 9-10].

W analizowanym raporcie „wskazuje się na konieczność bezzwłocznego podjęcia skoordynowanych, systemowych działań prowadzących do wdrożenia realnych mechanizmów ochrony cyberprzestrzeni RP. W celu wyeliminowania najpoważniejszej przeskody, która sparaliżowała aktywność państwa w tym zakresie w latach 2008-2014, tj. sprzecznych interesów poszczególnych instytucji publicznych, konieczne jest bezpośrednio zaangażowanie w realizację tych zadań najwyższego kierownictwa administracji rządowej – Rady Ministrów i prezesa Rady Ministrów. Kolejnymi warunkami efektywnej ochrony cyberprzestrzeni jest wdrożenie mechanizmów współpracy podmiotów prywatnych i państwowych oraz zapewnienie odpowiedniego finansowania działań związanych z bezpieczeństwem IT” [Informacja 2015, ss. 15-18].

Krytyczna ocena NIK jednoznacznie wskazuje na liczne pola do zagospodarowania bądź usprawnienia w zakresie ochrony cyberprzestrzeni w Polsce. Jednocześnie obserwujemy inicjatywy świadczące o naszym dużym potencjale.

W maju 2014 roku przedstawiciele polskich instytucji i uczelni zwyciężyli ćwiczenia NATO LOCKED SHIELDS 2014 [Poland Was Crowned the Winner of Locked Shields 2014]. W 2015 roku Polacy zajęli trzecie miejsce w NATO LOCKED SHIELDS 2015 [NCIRC 2015]. Także polski zespół *Dragon Sector* od 2013 roku zajmuje czołowe miejsca w rankingach klasyfikacji międzynarodowych zawodów z zakresu bezpieczeństwa teleinformatycznego. Poza faktem, że obecnie (styczeń 2016 r.) zespół zajmuje pierwsze miejsce, zwyciężył on też w 2014 roku, pokonując kilkanaście innych zespołów z całego świata [CTF TIME 2016].

Kluczowe inicjatywy na poziomie ministerialnym również mają miejsce. Przykładem jest utworzenie Narodowego Centrum Kryptologii czy formowanie Centrum Operacji Cybernetycznych w MON. RCB prowadzi także działania w celu zwiększenia poziomu zabezpieczeń cyberprzestrzeni. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego przygotowało doktrynę cyberbezpieczeństwa RP. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji we współpracy z ABW było odpowiedzialne za stworzenie polityki ochrony cyberprzestrzeni RP. Nie możemy zapominać, że podjęcie tych inicjatyw stanowi pierwszy krok na drodze ku kompleksowej realizacji zapewnienia bezpieczeństwa w polskiej cyberprzestrzeni.

Zakończenie

Dynamiczne zmiany w odniesieniu do specyfiki zagrożeń w cyberprzestrzeni są faktem. W szczególności niepokoi obserwowany na przekroju ostatnich lat wyraźny wzrost liczby i skali ataków łączących wiele metod i narzędzi. Zwiększa się też ich skuteczność. Ataki

przeprowadzają duże grupy o dużych umiejętnościach, mające w dyspozycji zaawansowane technologie. Powszechne jest korzystanie z sieci, zapewniające anonimowość, jak TOR. W Polsce można zaobserwować ogólnoświatowy trend – głównym celem najgroźniejszych grup cyberprzestępców są podmioty z sektora energetycznego oraz instytucje rządowe. W związku z powyższym zespoły reagowania na incydenty komputerowe powinny niezwłocznie polepszać zdolność odparcia najbardziej niebezpiecznych ataków, jak np. ataki typu APT (ang. Advanced Persistent Threat) czy spear phishing. Jak podkreślano już w raporcie NIK – brakuje adekwatnego zaangażowania w kwestie bezpieczeństwa systemów i wdrożenia kluczowych procedur. Powszechna jest tendencja do oszczędzania kosztem bezpieczeństwa instytucji i zatrwajająco niski poziom świadomości kadry zarządzającej i pracowników, wynikający też z braku prowadzenia okresowych szkoleń z cyberbezpieczeństwa.

Warto podkreślić, że obok stałych czynników zwiększających zagrożenia w polskiej cyberprzestrzeni – jak powszechny dostęp do Internetu, uproszczenie i zwiększenie dostępności narzędzi ataków oraz brak środków na ochronę zasobów administracji państwowej – jednym z kluczowych elementów w 2014 roku był wpływ kryzysu na Ukrainie.

Reasumując, wszystkie powyższe informacje jednoznacznie wskazują, jak ogromne znaczenie dla cyberbezpieczeństwa Polski ma dobra kooperacja podmiotów państwowych i prywatnych z powołanymi Zespołami Reagowania na Incydenty Komputerowe i wdrażanie wydawanych przez nie rekomendacji. Kooperacja z Zespołem CERT.GOV.PL umożliwi prowadzenie działań wyprzedzających. Udostępnianie ostrzeżeń i alertów daje możliwość uniknięcia zagrożenia lub pomaga wykryć, zneutralizować czy zminimalizować jego negatywne skutki np. znaczne straty finansowe lub utratę zaufania.

Pewne jest, że konieczne jest strategiczne potraktowanie problematyki, konkretne określenie ról, zakresu działania i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów państwowych. Za tym powinno iść wzmocnienie potencjału zaangażowanych instytucji i precyzyjne zarządzanie ryzykiem. Powyższe może zostać osiągnięte przy wprowadzeniu niezbędnych zmian prawa. W tym aspekcie kluczowe jest utworzenie zapisów umożliwiających skuteczne egzekwowanie obowiązków, zwiększenie inwestycji finansowych w obszarach związanych z bezpieczeństwem oraz prowadzenie kampanii uświadamiającej.

Właściwości cyberprzestrzeni nie pozwalają na zapewnienie bezpieczeństwa przy użyciu konwencjonalnych środków. Nawet najlepsza armia nie będzie w stanie zapewnić bezpieczeństwa teleinformatycznego bez odpowiednio przeszkolonych sił dysponujących właściwymi narzędziami. Jednocześnie Internet jest poza bezpośrednią kontrolą państwa, mimo że stwarza to też zagrożenia kluczowe z punktu widzenia administracji publicznej, obywateli i przedsiębiorców. Specyficznym wymaganiem w zakresie budo-

wy cyberbezpieczeństwa może sprostać tylko przemyślane dostosowanie hierarchicznego modelu zapewniania bezpieczeństwa, tak aby został uzupełniony o faktyczną i efektywną współpracę publiczno-prywatną. W takim przypadku można uzyskać synergię dzięki skutecznemu wsparciu i motywacji ze strony sektora publicznego dla podmiotów prywatnych. Wysoki poziom cyberbezpieczeństwa powinien zostać osiągnięty dzięki jasnemu określeniu celów oraz udzieleniu pomocy w ich osiągnięciu. Na arenie międzynarodowej Polska powinna być bardziej aktywna w działaniach służących wzmacnianiu bezpieczeństwa cyberprzestrzeni i korzystać z instrumentów NATO i UE, pomagających wzmacniać poziom cyberbezpieczeństwa. W szczególności warto korzystać przy wymianie dobrych praktyk i wypracowywaniu porozumień. Nową jakość można połączyć z dążeniem do wypromowania Polski jako lidera we wzmacnianiu cyberbezpieczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej.

Bibliografia

Publikacje zwarte

Center for Strategic and International Studies (2014), *Net Losses: Estimating the Global Cost of Cybercrime, Economic impact of cybercrime II*, Washington.

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego (2015), *Informacja o wynikach kontroli realizacji przez podmioty państwowe zadań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni RP*.

Frivar C. (2011), *The Internet of Elsewhere: The Emergent Effects of a Wired World*, Rutgers University Press.

Jakubczak W. (2009), *Wpływ globalizacji na bezpieczeństwo militarne Polski*, Wydział Bezpieczeństwa Narodowego, AON, Warszawa.

Lakomy M. (2013), *Zagrożenia dla bezpieczeństwa teleinformatycznego państw – przyczynek do typologii „e-Politikon”*, nr 6, *Kwartalnik Naukowy Ośrodka Analiz Politologicznych UW*, Warszawa.

Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe (2014), *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP w 2014 roku*, Warszawa.

Terlikowski M. (2007), *Cyberattacks on Estonia. Implications for International and Polish Security*, *Polish Quarterly of International Affairs* 16:3.

Źródła internetowe

Ekspert: rośnie zagrożenie związane z botnetami (2013), <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,397949,ekspert-rosnie-zagrozenie-zwiazane-z-botnetami.html>, dostęp: 14 stycznia 2016 r.

Estonian Attacks Raise Concern Over Cyber 'Nuclear Winter' (2007), <http://www.informationweek.com/estonian-attacks-raise-concern-over-cyber-nuclear-winter/d/d-id/1055474?>, dostęp: 20 stycznia 2016 r.

MacMillan R. (2009), *Report Links Russian Intelligence to Cyberattacks*, <http://www.itworld.com/article/2771446/security/report-links-russian-intelligence-to-cyber-attacks.html>, dostęp: 11 stycznia 2016 r.

NCIRC Wins Cyber Defence Exercise Locked Shields (2015), <https://ccdcoe.org/ncirc-wins-cyber-defence-exercise-locked-shields-2015.html>, dostęp: 20 stycznia 2016 r.

Poland Was Crowned the Winner of Locked Shields (2014), <https://ccdcoe.org/poland-was-crowned-winner-locked-shields-2014.html>, dostęp: 20 stycznia 2016 r.

Ruus K. (2008), *Cyber War I: Estonia Attacked from Russia, European Affairs 9:1*, <http://www.europeaninstitute.org/2007120267/Winter/Spring-2008/cyber-war-i-estonia-attacked-from-russia.html>, dostęp: 19 grudnia 2013 r.

System ARAKIS-GOV, <http://www.cert.gov.pl/cer/system-arakis-gov/310,System-ARAKIS-GOV.html>, dostęp: 15 stycznia 2016 r.

Wierzyński W. (2015), *Internet w twojej koszuli, czyli dokąd zmierza „internet rzeczy”*, dostęp: 06 lipca 2015 r. http://www.pi.gov.pl/parp/chapter_86197.asp?soid=F112F0CB6A4F492BAAA29378215014CD, dostęp: 17 stycznia 2016 r.

Zbigniew Groszek | zgrosszek@wp.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Gotowość państwa do obrony i ochrony we współczesnych uwarunkowaniach

Readiness of the State to Defend and Protect in Modern Conditions

Abstract: The security of the state is of particular importance when for our eastern borders lasts Ukrainian - Russian conflict and obvious are the imperial aspirations of Russia. Significant impact on the security of our country also have conflicts in Iraq and Syria and the associated with them exodus of population from these areas to Europe. These new conditions and the ongoing process of building an integrated system of national security enforces the need for a wider look at the issues of the readiness of state to defend and protect. This article is an attempt to answer the question: how, taking into account the contemporary threats, should be organized readiness of the state to defend and protect? It includes characterization and assessment of the current arrangements for the readiness to defend the state and the readiness for crisis management system to protect people, property, environment and infrastructure. It indicates the remaining shortcomings in this area and shows the concept of a comprehensive approach to the readiness of the state to defend and protect in modern conditions.

Keywords: non-military threats, military threats, crisis management, national security, national defence, civil planning

Wstęp

Bezpieczeństwo państwa, w tym obrona i ochrona jego terytorium i obywateli, ma szczególne znaczenie, gdy za naszymi wschodnimi granicami rozgorzał i trwa konflikt ukraińsko-rosyjski i oczywiste są mocarstwowe zapędy Rosji oraz jej chęć rozszerzenia wpływów na państwa sąsiednie. Nie bez znaczenia dla bezpieczeństwa naszego państwa są też konflikty na Bliskim i Środkowym Wschodzie, a także w Afryce oraz związane z nimi exodus ludności z tych terenów w kierunku Europy. Napływ uchodźców i imigrantów do Europy, w tym do Polski, zwiększa prawdopodobieństwo ataków terrorystycznych. Ataki we Francji są tego najlepszym przykładem.

Te nowe uwarunkowania wymuszają potrzebę spojrzenia na problematykę gotowości państwa do obrony i ochrony z uwzględnieniem wyżej wymienionych wydarzeń. Drugim argumentem przemawiającym za taką potrzebą jest trwający już proces budowy zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. System ten powinien być gotowy nie tylko do obrony państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi, głównie militarnymi, ale także do ochrony przed zagrożeniami niemilitarnymi, z czym, jak wskazują wydarzenia z 1997 i 2010 roku (rozległe powodzie), system ten nie radził sobie najlepiej – reagował za późno, z reguły po fakcie, po wystąpieniu zagrożenia. Gotowość do reagowania na tego rodzaju zagrożenia nie jest stopniowana w naszym systemie zarządzania kryzysowego. Nie mamy w naszym prawodawstwie i innych dokumentach normatywnych określonych stanów, czy też stopni gotowości państwa do ochrony przed tymi zagrożeniami, jak to ma miejsce w odniesieniu do gotowości obronnej państwa. Wprawdzie istnieją w tym systemie, zgodnie z wymogami systemu reagowania kryzysowego NATO, cztery stopnie alarmowe, ale odnoszą się one tylko do zagrożeń terrorystycznych i sabotażowych.

Dlatego nasuwa się pytanie, **jak powinna być obecnie zorganizowana gotowość państwa do obrony i ochrony?**

Istota i obecny stan ustaleń dotyczących gotowości państwa do obrony i ochrony

Z analizy dokumentów normatywnych oraz literatury dotyczącej gotowości państwa do obrony i ochrony wynika, że tej problematyce, w ujęciu całościowym, jak dotąd poświęcono niewiele miejsca. Problematyka ochrony ludności, mienia, środowiska, a także

infrastruktury krytycznej ma swoje odzwierciedlenie w dokumentach normatywnych i bardzo wielu publikacjach dotyczących zarządzania kryzysowego, lecz nie ma w nich praktycznie informacji i zasad dotyczących gotowości państwa do ochrony. W dokumentach normatywnych zawarto głównie ustalenia dotyczące gotowości obronnej państwa. Natomiast literatura dotycząca tej gotowości to głównie publikacje J. Wojnarowskiego, który problematyką gotowości obronnej państwa [Wojnarowski 2002], a także gotowości systemu bezpieczeństwa narodowego [Wojnarowski 2010] zajmuje się już od kilkunastu lat. Problematykę gotowości obronnej państwa zawarli również w swoich publikacjach [Piątek 2005, Szandrocho 2013], jednak odnieśli się w nich jedynie do treści zawartych w aktach normatywnych, dotyczących tych zagadnień, oraz *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* [Łepkowski (red.) 2002]. Dlatego w niniejszym artykule przedstawione zostaną: istota i stan obecny ustaleń dotyczących gotowości obronnej państwa, a także koncepcje rozwiązań dotyczących kompleksowego ujęcia gotowości państwa do obrony i ochrony.

Odnośząc się do istoty gotowości obronnej państwa, należy stwierdzić, że w niewiele publikacjach naukowych można znaleźć propozycje definicji tej gotowości, ponieważ żaden dokument normatywny takiej definicji nie zawiera.

J. Wojnarowski w cytowanej już publikacji *Gotowość systemu bezpieczeństwa narodowego* określa gotowość obronną państwa jako stan i proces utrzymania w stabilnym rozwoju elementów systemu obronnego państwa na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego oraz skutecznego działania w stanach nadzwyczajnych z możliwością przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom kryzysowym i wojennym. Dodaje też, że podwyższanie gotowości obronnej państwa następuje w sytuacjach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa kraju i jest oparte na wprowadzaniu wyższych stanów gotowości obronnej państwa [Wojnarowski 2010, s. 84].

Podobną w swej istocie definicję gotowości obronnej państwa przedstawili w swoich publikacjach [Piątek 2005, s. 65; Szandrocho 2013, s. 12], którzy, korzystając ze *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, określili ją jako stan stabilności elementów systemu obronnego państwa do utrzymania bezpieczeństwa narodowego, skutecznego działania w zaistniałych sytuacjach nadzwyczajnych, w tym możliwości przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom kryzysowym i wojennym [Łepkowski (red.) 2002, s. 44].

Z analizy treści tych definicji wynika, że ich autorzy rozumieją gotowość obronną państwa zbyt szeroko. Zgodnie z tymi definicjami system obronny państwa powinien być gotowy i skutecznie działać we wszystkich stanach nadzwyczajnych i przeciwstawiać się wszystkim zagrożeniom kryzysowym tak militarnym, jak i niemilitarnym. Przecież w stanie klęski żywiołowej czy stanie wyjątkowym, a także w sytuacji innych zagro-

żeń niemilitarnych, takich jak powodzie, rozległe pożary czy bunty społeczne, nie będzie przesłanek, by wprowadzać wyższe stany gotowości obronnej państwa.

Zatem, w myśl obecnie obowiązujących dokumentów normatywnych, gotowość obronną państwa należałoby zdefiniować po pierwsze – jako stan systemu obronnego państwa, określający jego zdolności do skutecznego przeciwstawienia się zewnętrznym, militarnym zagrożeniom kryzysowym i wojennym lub wywiązania się z umów międzynarodowych, zobowiązujących do wspólnej obrony przeciwko agresji, a po drugie – jako działalność organów państwa, polegającą na utrzymywaniu w stabilnym rozwoju systemu obronnego państwa, podwyższaniu jego gotowości do obrony oraz realizowaniu zadań obronnych¹.

Istotą gotowości obronnej państwa jest więc osiągnięcie i utrzymanie zdolności systemu obronnego państwa do podejmowania i realizowania, w określonej sytuacji i zakresie, zadań obronnych w celu przeciwstawienia się zewnętrznym, militarnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, a także przygotowanie się i realizacja zadań wynikających z zobowiązań sojuszniczych.

Celem gotowości obronnej państwa jest skuteczne funkcjonowanie wszystkich elementów systemu obronnego państwa na wypadek wystąpienia kryzysu militarnego lub wojny. Z chwilą pojawienia się kryzysu militarnego najważniejszym celem jest niedopuszczenie, aby kryzys ten przerodził się w konflikt czy walkę na terytorium Polski lub w jej otoczeniu. Podwyższanie gotowości obronnej państwa może nastąpić w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wiąże się z wprowadzaniem wyższych stanów tej gotowości. Obecnie, zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa*, obowiązują trzy stany gotowości obronnej państwa:

- stan stałej gotowości obronnej państwa;
- stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu;
- stan gotowości obronnej państwa czasu wojny.

W ww. rozporządzeniu stany gotowości obronnej państwa zostały scharakteryzowane następująco [Dz.U nr 219, poz. 2217 i 2218, § 3, § 4 i § 5]:

- 1) Stan stałej gotowości obronnej państwa utrzymuje się w czasie pokoju, gdy nie stwierdza się istotnych zagrożeń zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. W stanie stałej gotowości obronnej państwa są realizowane zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymywanie w sprawności systemu obronnego państwa.
- 2) Stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu wprowadza się w razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa, wymagającego uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego lub realizacji zadań ustalonych dla

tego stanu. W stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu są realizowane zadania zapewniające przygotowanie do przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa oraz usuwania skutków ich wystąpienia.

3) Stan gotowości obronnej państwa czasu wojny wprowadza się w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny realizuje się zadania umożliwiające przeprowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej.

Szerzej i w sposób bardziej uszczegółowiony istotę stanów gotowości obronnej państwa przedstawili w wyżej wymienionych publikacjach: J. Wojnarowski i Z. Piątek. J. Wojnarowski stałą gotowość obronną państwa określił jako stan (proces), gdy nie stwierdza się istotnych zagrożeń zewnętrznych bezpieczeństwa państwa i utrzymuje się siły i środki w gotowości do wykonania zadań obronnych. W stanie tym realizowane są zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymanie w sprawności systemu obronnego państwa. Zaznaczył także, że stała gotowość obronna państwa jest stanem ciągłym i właściwym dla czasu pokoju, w którym określone organy i instytucje prowadzą przygotowania obronne w ramach bieżącej działalności. Celem stałej gotowości obronnej państwa jest utrzymanie poszczególnych podsystemów systemu obronnego państwa (kierowania, militarne i niemilitarne) w gotowości do rozwinięcia potencjału obronnego państwa. Głównymi zadaniami stałej gotowości obronnej będą: utrzymanie sił zbrojnych w stałej gotowości bojowej i mobilizacyjnej do ich powiększania na okres wojny, utrzymanie pozostałych sił tworzących system obrony państwa w gotowości do rozwinięcia na wypadek kryzysu lub wojny.

W odniesieniu do gotowości obronnej państwa czasu kryzysu J. Wojnarowski podkreśla, że jest to proces rozpoczynający się, kiedy zaistniało zagrożenie bezpieczeństwa państwa, wymagające uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego do realizacji zadań ujętych w Planie reagowania obronnego RP oraz zadań wynikających z zobowiązań sojuszniczych lub ustalonych dla tego stanu. Celem tego stanu jest przygotowanie sił i środków do przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa. Proponuje także, by gotowość obronną państwa czasu kryzysu osiągać poprzez kolejne cztery stopnie gotowości kryzysowej lub z pominięciem ich wprowadzania. Pierwszy stopień gotowości kryzysowej może być wprowadzony, kiedy zagrożenie jest niewielkie oraz nie do końca wiarygodne, lecz może dotyczyć ważnych elementów systemu obronnego państwa. Drugi stopień gotowości kryzysowej może być wprowadzony, kiedy ocena zagrożenia wskazuje, że jest ono wiarygodne i będzie wpływać na

bezpieczeństwo państwa. Trzeci stopień gotowości kryzysowej może być wprowadzony, kiedy zostaną potwierdzone informacje, że prawdopodobieństwo dalszego rozwoju zagrożenia jest wysokie lub nieodwracalne. Czwarty stopień gotowości kryzysowej powinien być wprowadzony, kiedy kryzys przechodzi w fazę mogącą wywołać konflikt i wymusza wprowadzenie stanu nadzwyczajnego w państwie (stanu klęski żywiołowej, wyjątkowego, wojennego) oraz zintensyfikowania działań zapewniających utrzymanie bezpieczeństwa państwa. Ma on na celu przygotowanie państwa do likwidacji klęski żywiołowej, niepokoju społecznych, podważających konstytucyjne funkcjonowanie ustroju państwa oraz odparcie bezpośredniej agresji zbrojnej lub konieczności udziału naszych sił zbrojnych w innych operacjach sojuszniczych poza granicami Polski.

Należy podkreślić, że obecnie żadne obowiązujące dokumenty normatywne, dotyczące bezpieczeństwa, w tym obronności państwa, nie określają i nie wprowadzają ww. stopni gotowości kryzysowej. Jest to, jak już podkreślono, propozycja autorska J. Wojnarowskiego. W tej propozycji zastrzeżenia budzi jednak zakres przedsięwzięć, jakie zdaniem autora powinny być realizowane w czwartym stopniu gotowości kryzysowej, związanych z wymogiem wprowadzenia stanu klęski żywiołowej i stanu wyjątkowego w celu przygotowania państwa do likwidacji klęski żywiołowej, niepokoju społecznych podważających konstytucyjne funkcjonowanie ustroju państwa. Przecież te przedsięwzięcia nie wchodzą w zakres działań obronnych państwa.

Gotowość obronną państwa czasu wojny J. Wojnarowski określa jako stan (proces), w którym następuje rozwijanie systemu obronnego państwa w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W stanie gotowości obronnej państwa czasu wojny realizuje się zadania umożliwiające przeprowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej [Wojnarowski 2010, ss. 84-85, 88-90].

Również Z. Piątek w swoich publikacjach [Piątek 2005, ss. 65-67; Jakubczak, Flis (red.) 2006, ss. 254-255], przedstawił definicje stanów gotowości obronnej państwa oraz zakres przedsięwzięć, jakie powinny być realizowane w tych stanach. Stałą gotowość obronną państwa określił, korzystając ze *Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, jako stan utrzymywany w czasie pokoju, gdy stosunki międzynarodowe układają się poprawnie, a ewentualne konflikty rozstrzygane są w drodze dyplomatycznej i nie powodują istotnego zagrożenia militarnego [Łebkowski (red.) 2002, s. 127]. Ponadto wskazał, że w tym stanie realizuje się między innymi przedsięwzięcia w zakresie: polityki bezpieczeństwa państwa, ochrony naczelnych organów kierowania państwem, utrzymania w gotowości do rozwinięcia narodowego systemu zarządzania kryzysowe-

go, monitorowania symptomów zagrożeń państwa, szkolenia i utrzymania sił zbrojnych RP, utrzymania systemu obrony narodowej, przygotowania infrastruktury kraju dla potrzeb obronnych, tworzenia i utrzymania rezerw państwowych, utrzymania możliwości zaspokajania potrzeb bytowych ludności na czas zagrożenia i wojny, przygotowania planów ewakuacji i rozśrodkowania ludności ze stref zagrożonych, planowania przedsięwzięć w zakresie militaryzacji, szkolenia i zgrywania elementów systemu obronności.

Gotowość obronną czasu kryzysu ww. autor określił jako stan umożliwiający podniesienie gotowości obronnej w razie pojawienia się symptomów bezpośredniego zagrożenia kryzysowego lub wojennego, albo gdy wynika to z zobowiązań sojusznicznych. Wskazał także, że w tym stanie, oprócz przedsięwzięć podejmowanych w stanie stałej gotowości obronnej państwa, realizuje się przedsięwzięcia w zakresie: działań dyplomatycznych mających na celu rozładowanie napięcia i zabezpieczenie interesów państwa, zwiększenia aktywności społeczeństwa na rzecz obrony państwa, osiągania przez część lub całe siły zbrojne wyższych stanów gotowości bojowej, podwyższania gotowości jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji, zabezpieczenia potrzeb sił zbrojnych w zakresie mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia, intensyfikowania działań w zakresie organizacyjnego, rzeczowego i materiałowego przygotowania stanowisk kierowania organów władzy, administracji państwowej i samorządowej, częściowego rozwijania sił oraz realizowania określonych zamierzeń, związanych z militaryzacją i obroną cywilną.

W odniesieniu do gotowości obronnej czasu wojny Z. Piątek wskazuje, że jest to stan, który osiąga się w razie stwierdzenia bezpośrednich przygotowań do agresji na nasze państwo lub w razie jej dokonania. W przesłankach wprowadzenia tego stanu nie uwzględnia zobowiązań do wspólnej obrony przeciwko agresji, wynikających z umów międzynarodowych. Podkreśla, że w tym stanie realizuje się przedsięwzięcia stwarzające możliwość przeprowadzenia powszechnej mobilizacji oraz pełnego rozwinięcia narodowego systemu obrony, celem odparcia agresji militarnej wspólnie z siłami sojusznymi, a w szczególności przedsięwzięcia w zakresie: osiągnięcia przez siły zbrojne pełnej gotowości bojowej, przestawienia działalności gospodarki narodowej na zabezpieczenie potrzeb obronnych oraz wykonania Programu Mobilizacji Gospodarki, funkcjonowania organów władzy oraz administracji państwowej i samorządowej na stanowiskach kierowania, pełnego rozwinięcia elementów systemu obrony cywilnej, realizacji zadań wynikających z nowych ustaw oraz przepisów wykonawczych.

R. Szandrocho w swojej publikacji *Wybrane problemy gotowości obronnej państwa*, określając stany gotowości obronnej państwa, ograniczył się tylko do przytoczenia definicji tych stanów z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie gotowości obronnej państwa.

Analiza powyższych treści pozwala stwierdzić, że ich autorzy w sposób bardzo zróżnicowany definiują stany gotowości obronnej państwa i określają lub nie zakresy przedsięwzięć, jakie ich zdaniem powinny być realizowane w tych stanach. Natomiast przedsięwzięcia czy też zadania, jakie powinny być realizowane w poszczególnych stanach gotowości obronnej państwa, w omawianych dokumentach normatywnych i publikacjach są najczęściej przedstawione w sposób bardzo ogólny, bez ich rozdzielenia na konkretnych wykonawców i stany tej gotowości. Realizację zadań związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa koordynują ministrowie i wojewodowie.

W celu zapewnienia ciągłości przekazywania decyzji tych organów, dotyczących realizacji zadań obronnych, został utworzony system stałych dyżurów. Zadania wykonywane w ramach stałych dyżurów obejmują: uruchamianie w warunkach wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa procedur związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa, przekazywanie decyzji upoważnionych organów w sprawie uruchomienia określonych zadań, wynikających z wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej państwa oraz przekazywanie właściwym organom informacji o stanie sił uruchamianych podczas podwyższania gotowości obronnej państwa [Dz.U Nr 219, poz. 2217 i 2218, § 6 i 8].

Jak już wcześniej zaznaczono, ustalenia dotyczące działalności państwa w zakresie ochrony ludności, jej mienia, środowiska, a także infrastruktury krytycznej zostały zawarte w wielu dokumentach normatywnych, z których najważniejszy to *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. Ustawa ta określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. Precyzuje istotę zarządzania kryzysowego oraz takich pojęć jak: sytuacja kryzysowa, infrastruktura krytyczna, europejska infrastruktura krytyczna, ochrona infrastruktury krytycznej czy planowanie cywilne. Określa zadania z zakresu planowania cywilnego, strukturę i zasady opracowania: planów zarządzania kryzysowego, Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, *Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego*, a także ustala zasady uznawania potencjalnej europejskiej infrastruktury krytycznej. Dużo miejsca w ustawie poświęcono organom właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego i ich strukturze. Ponadto ustawa określa zasady użycia sił zbrojnych RP w zarządzaniu kryzysowym oraz ich szczegółowe zadania [Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590 z późn. zm.].

Problematyce zarządzania kryzysowego poświęcono też wiele publikacji², ale ani w dokumentach normatywnych, ani w wymienionych publikacjach nie określono stanów czy stopni gotowości państwa do działań ochronnych. Jedynie, o czym już wspomniano we wstępie tego artykułu, w *Wykazie przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego*³ zostały określone cztery stopnie alarmowe, które mogą być wprowadzane, zmieniane i odwoływane w drodze zarządzenia przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów lub kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów w przypadku wystąpienia zagrożenia o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym. Tych stopni nie wprowadza się w sytuacji wystąpienia innych zagrożeń niemilitarnych, takich jak rozległe powodzie, pożary czy katastrofy techniczne, a to oznacza, że w systemie ochronnym państwa (systemie zarządzania kryzysowego) nie ma narzędzi pozwalających podwyższyć jego gotowość do reagowania na tego rodzaju zagrożenia. Jednym z możliwych rozwiązań tego problemu powinno być wprowadzenie w systemie bezpieczeństwa narodowego takich stanów gotowości, które całościowo ujmowałyby gotowość państwa zarówno do obrony, jak i ochrony. Za takim rozwiązaniem przemawiają, wskazane już we wstępie, argumenty – współczesne zagrożenia militarne i niemilitarne oraz postępujący, lecz w ślimaczym tempie, proces budowy zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, którego głównymi komponentami są podsystemy operacyjne – obronny i ochronny.

Koncepcje nowych rozwiązań w zakresie gotowości państwa do obrony i ochrony

Próbę takiego podejścia poczynił J. Wojnarowski, który w swojej publikacji *Gotowość systemu bezpieczeństwa narodowego* przedstawił propozycję definicji gotowości systemu bezpieczeństwa narodowego oraz zaproponował wprowadzenie w systemie bezpieczeństwa narodowego trzech stanów tej gotowości: stałej gotowości systemu bezpieczeństwa narodowego, gotowości kryzysowej systemu bezpieczeństwa narodowego oraz pełnej gotowości systemu bezpieczeństwa narodowego. Gotowość systemu bezpieczeństwa narodowego zdefiniował jako proces realizowany przez wszystkie

2 J. Piłzys (2007), *Zarządzanie kryzysowe*, PPH ZAPOL, Szczecin; A. Kurkiwicz (red.) (2008), *Zarządzania kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, Warszawa; W. Skomra (2010), *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, PRESSCOM, Wrocław; G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.) (2011), *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa; R. Wróblewski (2013), *Zarządzania kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, UP-H, Siedlce.

3 Zob.: Zarządzenie nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

siły kierownicze i wykonawcze państwa (budżetowanie, realizacja zadań operacyjnych, szkoleniowych, organizacyjnych, inwestycyjnych i kontrolnych), realizowany dla przeciwstawienia się wszelkim zagrożeniom i niewykorzystanym szansom w celu istnienia i dalszego rozwoju państwa, w myśl żywotnych jego interesów oraz ochrony i obrony podmiotów i przedmiotów suwerennego państwa przed wszelkimi zagrożeniami [Wojnarowski 2010, s. 21]. Natomiast stany tej gotowości określił następująco:

- stała gotowość systemu bezpieczeństwa narodowego to proces tworzenia, przygotowania i zorganizowanego działania podmiotów państwa w zakresie programowania i planowania zadań zapewniających utrzymanie bezpieczeństwa (pod względem ochrony i obrony) podmiotów, mienia oraz środowiska naturalnego przed zagrożeniami i w sytuacjach kryzysowych;
- gotowość kryzysowa systemu bezpieczeństwa narodowego to proces reagowania na zaistniałą sytuację kryzysową, wyrażający się w zdolności państwa do prowadzenia skutecznych działań zapobiegawczych, przeciwdziałających i eliminujących zaistniałe zagrożenia. Stan ten może być wprowadzony w razie pojawienia się symptomów zagrożeń kryzysowych lub wojennych, albo gdy wynika to z zobowiązań sojuszniczych;
- pełna gotowość systemu bezpieczeństwa narodowego jest stanem, który określa konieczność częściowego lub całkowitego rozwinięcia potencjału bezpieczeństwa państwa w obliczu zagrożenia kryzysem lub konfliktem zbrojnym w celu zapewnienia ochrony i obrony żywotnych interesów narodowych.

Podkreślił również, że stany gotowości systemu bezpieczeństwa narodowego służą do systematycznego zwiększania, w czasie i przestrzeni, potencjału bezpieczeństwa przez stopniowe podwyższanie gotowości obronnej (operacyjnej) służb, straży, agencji, inspekcji oraz pozostałych podmiotów administracyjnych i gospodarczych, odpowiednio do stopnia zagrożenia bezpieczeństwa państwa [Wojnarowski 2010, ss. 21-22].

Proponowane definicje gotowości systemu bezpieczeństwa narodowego i stanów tej gotowości charakteryzują się dużym stopniem uogólnienia. Z analizy ich treści wynika, że dotyczą one reagowania państwa na wszystkie rodzaje zagrożeń militarnych i niemilitarnych poprzez realizację zadań obronnych i ochronnych. Jednak we wskazaniu czemu mają służyć proponowane stany gotowości J. Wojnarowski ograniczył ich zastosowanie do stopniowego podwyższania tylko gotowości obronnej komponentów systemu bezpieczeństwa narodowego. Wskazuje to na brak kompatybilności proponowanych określeń i rozwiązań. Przecież podchodząc całościowo do problematyki gotowości systemu bezpieczeństwa narodowego należy mieć możliwość podwyższania gotowości komponentów tego systemu nie tylko do obrony, ale również do ochrony państwa, w tym jego terytorium i obywateli, zarówno w sytuacji zaistnienia zagrożeń militarnych, jak i niemilitarnych.

Dlatego zasadnym byłoby wprowadzenie w funkcjonowaniu systemu bezpieczeństwa narodowego czterech stanów gotowości państwa do obrony i ochrony:

- stałej gotowości państwa do obrony i ochrony;
- gotowości państwa do ochrony czasu kryzysu niemilitarnego;
- gotowości państwa do obrony i ochrony czasu kryzysu militarnego;
- gotowości państwa do obrony i ochrony czasu wojny.

Istotę tych stanów można by określić następująco:

1) Stan stałej gotowości państwa do obrony i ochrony to stan, w którym poziom zagrożeń militarnych i niemilitarnych jest akceptowalny, co oznacza, że nie są zagrożone interesy narodowe oraz funkcjonowanie i rozwój państwa. W tym stanie byłyby realizowane zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymanie w sprawności systemu bezpieczeństwa narodowego.

2) Stan gotowości państwa do ochrony czasu kryzysu niemilitarnego to stan, w którym poziom zagrożeń niemilitarnych wymusza potrzebę uruchomienia wybranych elementów podsystemu ochronnego, a w wyjątkowych (nadzwyczajnych) sytuacjach również podsystemu obronnego, lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej ochrony. Elementy te realizowałyby zadania mające na celu przeciwdziałanie tym zagrożeniom oraz usuwanie skutków ich wystąpienia.

3) Stan gotowości państwa do obrony i ochrony czasu kryzysu militarnego to stan, w którym poziom zagrożeń militarnych wymaga uruchomienia wybranych elementów podsystemów obronnego i ochronnego, lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony. Elementy te realizowałyby zadania mające na celu przeciwdziałanie tym zagrożeniom oraz usuwanie skutków ich wystąpienia.

4) Stan gotowości państwa do obrony i ochrony czasu wojny to stan, w którym nastąpiła zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. W tym stanie byłyby realizowane zadania umożliwiające częściowe lub pełne rozwinięcie podsystemów obronnego i ochronnego oraz odparcie agresji militarnej.

W poszczególnych stanach gotowości państwa do obrony i ochrony byłyby realizowane zadania zawarte w planach i programach obronnych i ochronnych, zgodnie z aktualnie obowiązującymi dokumentami normatywnymi.

W stanie stałej gotowości państwa do obrony i ochrony realizowane byłyby przedsięwzięcia obejmujące swym zakresem realizację przygotowawczych zadań obronnych i ochronnych, obejmujących planowanie i programowanie obronne i ochronne, których celem byłoby przygotowanie i utrzymanie w sprawności podsystemu obronnego i ochronnego państwa.

W stanie gotowości państwa do ochrony czasu kryzysu niemilitarnego realizowane byłyby przedsięwzięcia dotyczące podwyższenia gotowości podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz uruchomienia, w zależności od skali i charakteru zagrożenia, wybranych elementów podsystemu ochronnego państwa, a w sytuacjach nadzwyczajnych również elementów podsystemu obronnego państwa, do realizacji zadań ujętych w planach zarządzania kryzysowego organów administracji rządowej i samorządowej, w celu przeciwdziałania tym zagrożeniom oraz usuwania skutków ich wystąpienia.

W stanie gotowości państwa do obrony i ochrony czasu kryzysu militarnego realizowane byłyby przedsięwzięcia obejmujące podwyższenie gotowości podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym oraz uruchomienie, w zależności od skali i charakteru zagrożenia, wybranych elementów podsystemów obronnego i ochronnego państwa do realizacji zadań ujętych w planie reagowania obronnego RP, planie użycia sił zbrojnych RP, planach operacyjnych funkcjonowania i planach zarządzania kryzysowego organów administracji rządowej i samorządowej w celu przeciwdziałania tym zagrożeniom oraz usuwania skutków ich wystąpienia.

W stanie gotowości państwa do obrony i ochrony czasu wojny realizowane byłyby przedsięwzięcia umożliwiające osiągnięcie pełnej gotowości podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, przeprowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie, w zależności od skali i charakteru zagrożenia, stanu wojennego lub stanu wojny na części lub całym terytorium RP, częściowe lub pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa oraz uruchomienie wybranych lub wszystkich elementów systemu ochronnego państwa w celu odparcia wraz z sojusznikami zbrojnej agresji na terytorium RP lub inne państwo sojusznicze.

Zakończenie

Podsumowując, warto podkreślić, że proponowane rozwiązania dotyczące gotowości państwa do obrony i ochrony, w tym stanów tej gotowości, dają możliwość elastycznego reagowania na powstałe zagrożenia niemilitarne i militarne w zależności od skali, charakteru, czasu trwania i terytorialnego zakresu tych zagrożeń. Wprowadzenie tych rozwiązań w systemie bezpieczeństwa narodowego wymaga wprowadzenia zmian w wielu dokumentach normujących. Obecnie unormowania dotyczące gotowości państwa do obrony i ochrony są rozproszone w wielu aktach prawnych, a ponadto nie przystają już do obecnych i przyszłych uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego. Wymagają radykalnych zmian, ale to już temat na następną publikację.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte

Jakubczak R., Flis J. (red) (2006), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Bellona, Warszawa.

Łebkowski W. (red.) (2002), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa.

Piątek Z. (2005), *Procedury i przedsięwzięcia systemu zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa.

Szandrocho R. (2013), *Wybrane problemy gotowości obronnej państwa*, WSOWL, Wrocław.

Wojnarowski J. (2002), *Utrzymanie i podnoszenie gotowości obronnej państwa w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa.

Wojnarowski J. (2010), *Gotowość systemu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa.

Akty prawne

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa, Dz.U. Nr 219, poz. 2217 i 2218.

Zarządzenie nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, portal internetowy Rządowego Centrum Bezpieczeństwa [online], <http://rcb.gov.pl/wp-content/uploads/2011/10/zarządzenie-RZZK.pdf>, dostęp: 16 grudnia 2015.

Katarzyna Świerszcz | katarzynaswierszcz@gmail.com

Spółeczna Akademia Nauk

Obrona bezpieczeństwa energetycznego Polski w aspekcie geotermalnych dóbr narodowych

The Polish Energy Security Defence in the Aspect of Geothermal National Values

Abstract: In my appearance I wanted to pay attention on four issues, such as: the environment of the energy safety of Poland; business and related to they purposes of the defensive strategy of the energy safety of Poland; geothermal with the determinant of the strategy of energy Poland. For the deeper exhibition of the problem, one used with the exploratory method analytical-synthetic.

Keywords: the energy safety , threats, challenges, geothermal resources

Wstęp

Jednym z istotnych składników bezpieczeństwa energetycznego Polski jest geotermia. Jej rosnące znaczenie znajduje swoje uzasadnienie w kilku istotnych zjawiskach, które – szczególnie w ostatnich latach – stale przybierają na sile. Chodzi tu o takie zjawiska jak: wzrost zapotrzebowania na energię spowodowany szybkim rozwojem gospodarczym, zmniejszająca się ilość zasobów kopalnych, nadmierne zanieczyszczenie środowiska, promowanie polityki dekapitalizacji, a także narastające konflikty i kryzysy energetyczne, zagrażające płynności dostaw nośników energii.

Możliwość zapewniania stałych dostaw surowców energetycznych, korzystnych ekonomicznie i adekwatnych do stopnia zapotrzebowania, przy jednoczesnej minimalizacji

negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne i warunki życia społeczeństwa jest jednym z najważniejszych determinantów strategii stabilności i rozwoju każdego państwa.

Przechodząc na grunt Polski, można powiedzieć, że wysokie zapotrzebowanie na energię naszego kraju, nieadekwatny poziom rozwoju infrastruktury wytwórczej oraz transportowej paliw i energii, znaczne uzależnienie od zewnętrznych dostaw gazu ziemnego i prawie pełne od zewnętrznych dostaw ropy naftowej, zobowiązania ekologiczne, jakie Unia Europejska wyznaczyła na 2020 r. w postaci celów ilościowych, tzw. „3x20”, tzn. zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20%, zmniejszenie zużycia energii o 20% (w porównaniu z prognozami dla UE na 2020 r.), zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% (całkowitego zużycia energii w UE) – wszystkie te czynniki w sposób jednoznaczny wskazują kierunki działań, jakie winny być podjęte przez rząd Polski w budowaniu i umacnianiu obronnej strategii bezpieczeństwa energetycznego państwa na najbliższe lata. Jej ogólny zarys został przedstawiony podczas ostatniego szczytu klimatycznego (COP21) w grudniu 2015 r. w Paryżu, w czasie którego Minister Środowiska Jan Szyszko dobitnie podkreślał znaczenie polskiej geotermii w produkcji taniej i czystej energii, mówiąc: „Chcemy pokazać polską geotermię jako sukces na skalę światową”.

A zatem dlaczego m.in. geotermia ma być tym zasobem, który może wpłynąć korzystnie na stan bezpieczeństwa energetycznego Polski? Na to pytanie autor niniejszego artykułu spróbuje poniżej w jakimś stopniu odpowiedzieć.

Środowisko bezpieczeństwa energetycznego Polski

Środowisko bezpieczeństwa energetycznego jest przestrzenią, w której ze względu na dynamikę życia polityczno-gospodarczego stale dostrzegać można różnego rodzaju niepokojące zjawiska, przybierające niekiedy postać wręcz zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego państwa. Zagrożenia te, których skala i intensywność oddziaływania na ów wymiar bezpieczeństwa wydaje się stale przybierać na sile, paradoksalnie mogą być jednak źródłem wyzwania rodzących szanse i możliwości w umacnianiu i rozwoju bezpieczeństwa energetycznego. Kluczem jest jednak sztuka umiejętności ich wykorzystania [Soroka 2015, s. 41; Ćwik 2000, s. 23]. Przyjrzyjmy się zatem pokrótce tym dwóm aspektom rzeczywistości środowiska bezpieczeństwa energetycznego państwa, jakimi są zagrożenia i związane z nimi wyzwania.

Otóż pierwszym niepokojącym zagrożeniem jest **możliwość przerwania dostaw energii z zewnątrz państwa**. Powodem takich działań jest często chęć uzyskania przez producenta lub dostawcę – poprzez wywieranie presji na odbiorcy energii – własnych celów politycznych lub ekonomicznych [Ekiert 2013, ss. 161-182]. Przykładem tego był konflikt gazowy pomiędzy Ukrainą i Rosją w styczniu 2009 r., kiedy to decyzja Rosji o przerwaniu dostaw gazu przez Gazprom do Ukrainy spowodowała jednoczesne wstrzymanie dostaw owego gazu do innych państw Europy Wschodniej i Środkowej [*Rosyjsko-ukraiński konflikt gazowy*]. Powody przerwania dostawy energii z zagranicy mogą mieć także inne swoje źródła jak: bojkot, embargo lub porozumienie kartelowe grupy producentów i wiele innych [Pronińska 2005, s. 31]. Takie negatywne działania kierowane wobec państwa – odbiorcy gazu są tym większe, im większy jest stopień uzależnienia owego państwa od importu gazu.

Drugim zagrożeniem dla bezpieczeństwa energetycznego jest **możliwość przerwania dostaw energii w wyniku zablokowania dróg transportu** drogą morską np. ropy naftowej przewożonej za pomocą tankowców lub gazu skroplonego, przewożonego za pośrednictwem gazowców. Niebezpieczna może być również **awaria, uszkodzenie lub zniszczenie systemów transportujących energię** jak: rurociągi naftowe lub gazociągi, a w przypadku transportu energii elektrycznej – uszkodzenie lub przerwanie linii przesyłowych czy też stacji transformatorowych. Zagrożenia te mogą wynikać z działań wojennych, terrorystycznych, sabotażowych lub być skutkiem przyczyn naturalnych jak niska jakość zastosowanych urządzeń lub niewłaściwa obsługa i konserwacja, nagłe wyłączenia energii elektrycznej na określonym terenie, tzw. „blackauty”, z powodu niskich temperatur czy też intensywnych opadów deszczu lub śniegu [Soroka 2015, s. 43; *Raport... 2008*, s. 25].

Jeszcze inne źródło zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego może wynikać z **posiadania niskich zasobów nośników energii lub ich całkowitego wyczerpania się**, a które odgrywają istotną rolę w rachunku paliwowo-energetycznym kraju. Zagrożenie to może także wynikać ze zużycia mocy wytwórczych elektrowni oraz złego stanu infrastruktury wydobywczej i przesyłowej państwa. Według prof. Krzysztofa Żmijewskiego (byłego sekretarza generalnego Społecznej Rady Narodowego Programu Redukcji Emisji) obecnie dekapitalizacja techniczna polskich elektrowni wynosi ok. 73%, co wskazuje, że ponad 40% bloków energetycznych pracuje już ponad 40 lat – w tym ok. 15% bloków energetycznych ma ponad 50 lat. Sieci przesyłowe są zdekaptalizowane technicznie w 71%, zaś sieci dystrybucyjne są zdekaptalizowane technicznie w 80%; transformatory ze średniego napięcia na niskie we wschodniej części Polski są zdekaptalizowane w 90%, zaś linie 220 KV, które wspierają linie 400 KV, są zdekaptalizowane w 87% [*Zatrważający stan techniczny polskiej energetyki*].

Kolejne źródło zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego to **zagrożenia o charakterze ekonomicznym**. Chodzi tu o ceny nośników energii i koszty ich pozyskiwania. Dla przykładu w latach 2007-2008 można było zaobserwować zjawisko wzrostu ceny ropy naftowej, która wpłynęła niekorzystnie na wzrost ceny gazu ziemnego na rynkach światowych. To z kolei miało negatywne przełożenie na wymiar gospodarczo-ekonomiczny poszczególnych państw. Obecnie już od dłuższego czasu możemy zaobserwować zjawisko odwrotne, jakim jest drastyczny spadek owej ceny. W ciągu ostatnich 12 miesięcy cena jednej baryłki ropy Brent spadła o niemal 50%, z ponad 11 dolarów do obecnych 56 dolarów [*Wydobycie ropy w Polsce opłacalne nawet przy niskich cenach surowca na rynkach*]. Wyraźny spadek cen nośników energii – w tym przypadku ropy naftowej – również ma negatywne przełożenie na stan bezpieczeństwa energetycznego. Bowiem wynikający z niego spadek dochodów – z wytwarzania i transportu energii – osłabia zdolności inwestowania w potencjał produkcyjny czy też wydobywczy, a także inwestowania w modernizację sieci przesyłowych. Należy podkreślić, że w warunkach polskich [*Ropa naftowa w Polsce w 2011 r. pokrywała ponad 25% jej zapotrzebowania na energię pierwotną*] taka sytuacja nie sprzyja np. firmom petrochemicznym – szczególnie jeżeli wydobywają surowiec w miejscach, w których jest to kosztowne, nie sprzyja również rozwojowi zaawansowanych i często drogich metod wydobywania węglowodorów [Wojnarowski, Stopa, Janiga i in. 2015, ss. 19-28; Ćwik 2000, s. 19].

Następne zagrożenie wobec bezpieczeństwa energetycznego wiąże się z **możliwością utraty wpływu państwa na infrastrukturę przesyłu i dystrybucji nośników energii**. Są nimi: energia elektryczna, ropa naftowa, gaz oraz energia cieplna. Państwo, posiadając poszczególne elementy infrastruktury krytycznej, ma możliwość nie tylko sprawowania kontroli nad przesyłem owych nośników energii, ale również czuwania nad płynnością jego dostaw [Soroka 2015, s. 52].

Opisane powyżej wybrane przykłady najczęstszych zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego państwa niosą również ze sobą szereg wyzwań. Mogą mieć one charakter pozytywny, ale tylko wtedy, kiedy w odpowiednim momencie zostaną rozpoznane i podjęte w konstruktywnym działaniu. Otóż jednym z wyzwań w zakresie bezpieczeństwa energetycznego państwa jest **stopniowe wyczerpywanie się tradycyjnych kopalnych surowców energetycznych**. Wśród badaczy tego przedmiotu nie ma spójnej opinii co do okresu wyczerpania się owych zasobów. Istnieje jednakże wśród nich przekonanie, że zasoby: ropy naftowej wystarczą na kilkadziesiąt lat, gazu ziemnego wyczerpią się jeszcze w tym wieku, węgla wyczerpią się za ok. 200 lat [Zięba 2004, s. 29].

Kolejnym istotnym wyzwaniem dla bezpieczeństwa energetycznego państwa jest **dekapitalizacja i zużywanie się infrastruktury energetycznej**. Szczególnie chodzi tu o takie jej elementy jak sieci elektroenergetyczne wysokich i średnich napięć, rurociągi

ropy naftowej i gazociągi, a także stacje transformatorowe i przepompownie oraz gazoporty i naftoporty, odbierające dostawy ropy naftowej i gazu transportowane drogą morską. Postępująca dekapitalizacja może doprowadzić do zmniejszenia mocy sieci oraz objętości rurociągów (gazociągów) przesyłowych i do niewywiązywania się z długoterminowych umów na dostawy energii. Staje się ona szczególnie trudnym wyzwaniem w przypadku odkrycia nowych złóż ropy naftowej czy też gazu lub zbudowania nowych bloków energetycznych. D. Marc zauważa, że „Biorąc pod uwagę stopień dekapitalizacji obecnie pracujących bloków, w najbliższych kilkunastu latach istnieje konieczność wymiany około połowy mocy wytwórczych w Polsce” [Unia Europejska 2011]. Konieczność ta wynika z faktu, iż prawie 25% aktywów wytwórczych polskich elektrowni liczy ponad 40 lat, co przekłada się na niską efektywność w produkcji energii elektrycznej. Wyzwaniem jest także posiadanie przez Polskę niewystarczającej objętości zapasowych magazynów gazu ziemnego oraz baz magazynowych, a także zbiorników ropy naftowej, przeznaczonych do gromadzenia rezerw gazu czy też ropy naftowej w sytuacjach kryzysowych [Szczyt klimatyczny w Paryżu 2015].

Naglącym wyzwaniem dla bezpieczeństwa energetycznego jest także kwestia **efektu cieplarnianego** i jego ewentualne konsekwencje w postaci zmiany klimatu. Temat ten był przedmiotem szczególnej troski na szczycie klimatycznym (COP21) w Paryżu w grudniu 2015 r., podczas którego premier Rządu Beata Szydło powiedziała, że: „Postulujemy, iż wszystkie państwa świata muszą brać udział w tej polityce klimatycznej. Muszą brać odpowiedzialność za zmiany, które mają być wprowadzane przy uwzględnieniu interesów poszczególnych gospodarek” [Szczyt klimatyczny w Paryżu 2015]. Zaś prof. M. Ostojki – członek grupy negocjacyjnej na COP21 w Paryżu dodał: „Będziemy dążyli do tzw. Klimat neutrality – czyli możliwości kompensowania przez lasy tego, co dodatkowo wyemitujemy” [Szczyt klimatyczny w Paryżu 2015]. Z kolei, obecny na owym spotkaniu Minister Środowiska Jan Szyszko dobitnie podkreślił, że kluczem na zmniejszenie CO₂ jest inwestycja w zasoby odnawialne, a w sposób szczególny zasoby geotermalne, mówiąc: „Chcemy pokazać polską geotermię jako sukces na skalę światową” [Toruńska geotermia 2015]. Dla Polski, której większość elektrowni oparta jest na węglu kamiennym i brunatnym, redukcja CO₂ stanowi poważne wyzwanie. Polska bowiem po wyczerpaniu limitów przydzielonych jej elektrowniom węglowym będzie musiała kupować uprawnienia do emisji CO₂ na aukcjach. Konsekwencją tego będzie znaczny wzrost cen prądu, a także niechęć inwestorów do budowy nowych elektrowni węglowych na terenie naszego kraju. Tymczasem Polska, mając niewystarczającą moc i niski stopień zużycia elektrowni, jest narażona w niedługim czasie na deficyt energii elektrycznej. Polska więc zmuszona jest jak najszybciej przestawić swoją elektroenergetykę na alternatywne, w tym odnawialne źródła energii lub wyposażyć pozostałe elektrownie

węglowe w kosztowne systemy przechwytywania i magazynowania dwutlenku węgla w podziemnych zbiornikach czy też dawnych kopalniach albo doprowadzić do wdrożenia technologii podziemnej gazyfikacji węgla w złożu [Soroka 2015, s. 58].

Wymienione powyżej zagrożenia i związane z nimi wyzwania w wymiarze bezpieczeństwa energetycznego państwa stanowią jedynie pewną część wszystkich niepokojących zjawisk, jakie mają miejsce w stale zmieniającej się rzeczywistości.

Interesy i związane z nimi cele obronnej strategii bezpieczeństwa energetycznego Polski

Opisane powyżej środowisko bezpieczeństwa energetycznego, w którym znajduje się Polska, jednoznacznie odsłania i wręcz precyzuje istotne jej interesy oraz związane z nimi cele w tym zakresie. Wśród nich priorytetowym jest **suwerenność i podmiotowość energetyczna państwa**. Wymaga ona od rządu polskiego, jak podkreśla prezydent dr Andrzej Duda, odpowiedzialnych, zdecydowanych i dalekosiężnych działań, uwzględniających nasze bogate możliwości zasobowe, a przede wszystkim uwzględniające warunki, na jakich my jako Polska możemy być państwem suwerennym. Żywotnym interesem w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, wynikającym w naturalnej konsekwencji z suwerenności i podmiotowości energetycznej państwa, jest także **stabilne**, niczym niezakłócone – zarówno od strony czynników zewnętrznych, jak i czynników wewnętrznych – **funkcjonowanie systemu energetycznego państwa**, który zaspokaja potrzeby odbiorców indywidualnych oraz potrzeby podmiotów gospodarczych, przemysłowych, instytucjonalnych, w tym użyteczności publicznej. System ten, w zależności od źródeł i formy energii, może składać się z różnych podsystemów: elektroenergetycznego, naftowego, ciepłowniczego, gazowniczego oraz mającego coraz bardziej rosnące znaczenie i wyzwanie dla omawianego obszaru bezpieczeństwa – podsystemu energii odnawialnej. Istotnym interesem jest także posiadanie przez państwo **rozbudowanej, nowoczesnej i w pełni sprawnej infrastruktury energetycznej**, którą tworzą między innymi elektroenergetyczne, zakłady energetyczne, gazownie i rafinerie, elektroenergetyczne sieci przesyłowe, sieć gazociągów i rurociągów naftowych. Infrastruktura energetyczna powinna zapewnić niezawodne, stałe funkcjonowanie całego systemu energetycznego państwa [Soroka 2015, s. 75]. Ważnym interesem naszego bezpieczeństwa energetycznego jest także **ciągłe dostosowywanie systemu energetycznego państwa i jego infrastruktury do zmieniających się warunków**, w których funkcjonuje, a także zmieniających się potrzeb gospodarki państwa i jego społeczeństwa. Nie bez znaczenia jest także adekwatność

systemu energetycznego do zmieniających się możliwości pozyskiwania odpowiednich ilości poszczególnych nośników energii. Istotnym interesem w strategicznej polityce suwerennego i podmiotowego bezpieczeństwa energetycznego Polski jest wreszcie stopniowe uniezależnianie się od tradycyjnych kopalnych źródeł energii, poprzez **ukierunkowywanie polityki energetycznej państwa w kierunku odnawialnych źródeł energii**, zaś gospodarki na **technologie energooszczędne**. Działania te, jak zauważa prezydent dr Andrzej Duda muszą być połączone z rozwojem nauki i technologii [*Węgiel równa się suwerenność* 2016].

Z wymienionych powyżej priorytetowych interesów strategii bezpieczeństwa energetycznego Polski można wyznaczyć kilka istotnych dla omawianego bezpieczeństwa, celów. Wśród nich są między innymi [Soroka 2015, s. 77]:

- Zagwarantowanie stabilnego funkcjonowania systemu energetycznego państwa, które jest w stanie zapewnić dostawy energii dla odbiorców indywidualnych, przemysłowych i instytucjonalnych, odpowiadających na ich potrzeby;
- Zapewnienie nieprzerwanych, niezakłóconych czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi dostaw nośników energii, zasilających poszczególne podsystemy systemu energetycznego państwa takie jak: system elektro energetyczny i ciepłowniczy, gazowy, paliw płynnych i odnawialnych;
- Zapewnienie niezawodności tych dostaw po korzystnych cenach, zarówno dla odbiorców przemysłowych – sprzyjających ich konkurencyjności, jak i indywidualnych i instytucjonalnych, z zachowaniem norm ochrony środowiska;
- Posiadanie sprawnej i odpowiadającej na zapotrzebowanie infrastruktury energetycznej, złożonej z elementów związanych z produkcją i przetworzeniem różnych nośników energii, ich gromadzeniem, przesyłem i dystrybucją w ramach poszczególnych sektorów energetyki państwa;
- Zapewnienie odpowiedniego tempa przekształceń i ewolucji systemu energetycznego państwa, uwzględniającego przyszłe potrzeby gospodarki i społeczeństwa, a jednocześnie uwzględniającego warunki mające wpływ na pozyskiwanie energii, jej produkcję, przesył i dystrybucję – zgodnie z normami i wymaganiami międzynarodowymi, w tym obowiązującymi w Unii Europejskiej;
- Poprawę efektywności energetycznej i działania na rzecz oszczędności energii.

Powyższe cele stanowią kluczową determinantę w podjęciu zdecydowanych i dalekosiężnych działań, które będą skutecznie i efektywnie zmierzać w budowaniu strategii bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Geotermia determinantą strategii energetycznej Polski

Polskie zasoby geotermalne, oparte szczególnie na wodach i parze wodnej, są bardzo duże, a nawet olbrzymie. Atutem owych zasobów jest ich równomierne rozmieszczenie na obszarze 80% powierzchni kraju oraz bardzo dobre ich rozpoznanie. Zasoby te oszacowane są na ok. 34 mld ton paliwa umownego (t_{ou}) – co odpowiada w przybliżeniu 36 mld ton węgla. Dane te wskazują na **bardzo duży potencjał energetyczny** zasobów, który od strony technicznej możliwy jest do wykorzystania. Badania pokazują, że w niektórych miejscach do głębokości tylko 3 km – ich potencjał energetyczny wynosi 625 tys. PJ/rocznie, lub 387 tys. EJ/rocznie. Należy podkreślić, że potencjał ten stanowi 99,8% wszystkich zasobów energii odnawialnej. W tym miejscu należy także zauważyć, że jeden petadżul odpowiada ilości energii zawartej w 23 tys. ton ropy naftowej [Materiały z konferencji OZE 2006; Zimny, Kozłowski 2008]. Ogólnie można powiedzieć, że potencjał energii geotermalnej, jaki znajduje się w naszych pokładach ziemi, przewyższa 154 razy roczne zapotrzebowanie energetyczne naszego kraju. Dla porównania, zasoby te w Niemczech występują w ilości 198 tysięcy PJ. A zatem Polska dysponuje trzykrotnie większymi zasobami od naszych zachodnich sąsiadów. Co więcej, jesteśmy najbogatszym w zasoby geotermalne państwem w Europie. W Niemczech zapotrzebowanie energii jest sześciokrotnie większe niżeli ma to miejsce w Polsce, co wskazuje, że dysponujemy potencjałem odnawialnym, który przekracza siedmiokrotnie – aktualne potrzeby Niemiec [Sokołowski, Zimny 2001, s. 27; Sokołowski, Zimny 2002, s. 32].

Istotnym wyróżnikiem polskich zasobów geotermalnych jest także stosunkowo **wysoka ich temperatura**, która jednak zależy od głębokości i położenia geograficznego. Dla przykładu na głębokościach od 1,5-3,5 km – można znaleźć wodę o temp. rzędu od 20 do ok. 80-90 stopni Celsjusza (z przeważającym stopniem temperatury tej ostatniej – na głębokości 3 km). Przy takiej temperaturze jeden otwór geotermalny jest w stanie zapewnić moc rzędu 1-2 MW. W niektórych przypadkach można znaleźć wody – na dostępnych głębokościach – których temperatura przekracza 100 stopni Celsjusza, na głębokości 5 km – wynosi ona 300 stopni Celsjusza, zaś na głębokości 7 km – wynosi nawet 350-400 stopni Celsjusza [Kozłowski].

Oprócz wyżej wymienionych walorów polskich zasobów geotermalnych należy podkreślić kilka jeszcze innych, istotnych w kształtowaniu strategii bezpieczeństwa energetycznego kraju. Są nimi: odnawialność; ekologiczny charakter; powszechność występowania; decentralizacja, czyli pozyskiwanie energii ze źródeł, które leżą w pobliżu potencjalnych użytkowników, co pozwala na zmniejszanie strat związanych z przesyłaniem energii na odległość oraz niezależnieniem od małych regionów i populacji

lokalnych, niezależność od zmian klimatycznych i pogodowych, możliwość wykorzystania już istniejących odwiertów, co stanowi gwarancję ekonomicznego uzasadnienia wykonania geotermalnych instalacji ciepłowniczych, stała wielkość strumienia energii cieplnej przez kilkadziesiąt lat, niezależność kosztów energii od cen nośników energii, niezależność od dostaw paliw kopalnych, niższy koszt jednostkowego pozyskiwania ciepła geotermalnego, aniżeli w ciepłowniach konwencjonalnych, niższy koszt energii geotermalnej od wszystkich innych energii z kopalni ze względu na samoczynne wypływanie gorących wód na powierzchnię przy pomocy zamkniętego systemu rurowego, a następnie ponowne ich zatłoczenie się do złoża – po oddaniu określonej ilości ciepła, możliwość wykorzystywania energii ze źródeł w sposób bezpośredni bez przetwarzania na inną energię – gdy zawarta jest w wodach wgłębnych, jednakże w przypadku pochodzenia energii wprost ze skał istnieje konieczność zastosowania jako nośnika wody powierzchniowej lub innych płynów i wreszcie niemożność transportowania energii geotermalnej na duże odległości, co zapobiega monopolizacji rozwiązań energetycznych [Legutko 2003].

Pomimo bogatych atrybutów zasobów geotermalnych, można dostrzec **kilka ich cech negatywnych**. Wśród nich najbardziej istotnymi są: możliwość powodowania problemów ekologicznych przy eksploatacji energii geotermalnej, w przypadku uwalniania się z geopłynu – szkodliwego gazu – tj. siarkowodoru H_2S , który powinien być pochłaniany w odpowiednich instalacjach, oraz radonu – produktu rozpadu radioaktywnego uranu, mogącego wydobywać się wraz z parą ze studni geotermalnej, wysokie początkowe nakłady inwestycyjne, silna zależność wyników ekonomicznych od skali sprzedaży ciepła, problem korozji instalacji i kolmatacji złoża, a także ograniczenie do obszarów, gdzie występują wody geotermalne [Górecki 1999].

Sposób wykorzystania zasobów geotermalnych jest bardzo szeroki. Najczęściej wody te są wykorzystywane do celów ciepłowniczych i ogrzewniczych [Wiśniewski 2011], tj. do ogrzewania budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej, wytwarzania ciepłej wody użytkowej w systemach miejskich i przemysłowych, ogrzewania pomieszczeń gospodarczych, suszarni, szklarni oraz upraw w gruncie czy też hodowli ryb [Tytko 2011, s. 252]. Ponadto ciepło geotermalne może służyć do podgrzewania w zimie chodników, autostrad, skrzyżowań czy płyt lotniskowych, może także służyć do celów klimatyzacyjnych [Legutko 2003]. Nieocenioną wartość wody geotermalne mają także w zastosowaniu balneologicznym i rekreacyjnym [Tytko 2011, s. 252].

Zakończenie

Polska geotermia stanowi istotny element w budowaniu strategii bezpieczeństwa energetycznego państwa. Mając na uwadze współczesne zagrożenia oraz towarzyszące im wyzwania, Polska w sposób szczególny powinna podjąć nowy sposób prowadzenia polityki energetycznej, budowanej na zdecydowanych i dalekosiężnych odważnych działaniach, które będą zmierzały w kierunku radykalnej zmiany w budowaniu strategii bezpieczeństwa energetycznego państwa polskiego. Jej wyrazem winno być przede wszystkim określenie własnej wizji rozwoju, narodowych priorytetów, ze szczególnym uwzględnieniem głównych interesów i związanych z nimi celów strategicznych państwa. Aby jednak tego dokonać, polityka ta winna mieć na uwadze bardzo trafne słowa wypowiedziane przez Henriego J. Temple – wicehrabiego Palmerstona w Izbie Gmin, mówiącego: „To krótkowzroczna polityka przypuszczać, że ten czy inny kraj będzie wiecznym przyjacielem Anglii lub jej wiecznym wrogiem. Nie mamy wiecznych przyjaciół ani wiecznych wrogów. **To nasze interesy są wieczne, a naszym obowiązkiem jest o nie dbać**” [Polski potencjał energetyczny szansą dla Europy Środkowo-Wschodniej 2014].

Bibliografia

Ćwik B. (2000), *Rozwój Tożsamości Europejskiej w dziedzinie obronności i współpracy międzynarodowej i ich implikacje na rozwój Sił Zbrojnych RP*, Biblioteka Naukowa SG WP, Warszawa.

Ekiert T. (2013), *Miejsce Rosji w systemie bezpieczeństwa energetycznego* [w:] S. Bielen (red.), *Rosja w procesach globalizacji*, ASPRA-JR, Warszawa.

Górecki W. (red.) (1999), *Potencjalne możliwości wykorzystania wód geotermalnych na obszarze Niecki Warszawskiej*, Zakład Surowców Energetycznych, AGH, Kraków.

Kozłowski R. (2008), Wykład z dnia 15.11, Kalisz.

Pronińska K. (2005), *Konflikty surowcowe we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3.

Raport dotyczący bezpieczeństwa sieci przesyłowych energii elektrycznej w Polsce. Awaria sieci elektroenergetycznej w Szczecinie (2008), Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa.

Sokołowski J., Zimny J. (2001), Ekspertyza na temat rządowego dokumentu „Strategia rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce”, Druk Sejmowy nr 2215, Kancelaria Sejmu, Warszawa.

Sokołowski J., Zimny J. (2002), *Energia ze źródeł odnawialnych alternatywą dla gmin, powiatów, województw i całej Polski*, Polgeotermia, Kraków.

Soroka P. (2015), *Bezpieczeństwo energetyczne – między teorią a praktyką*, ELIPSA, Warszawa.

Szczyt klimatyczny w Paryżu (2015), „Nasz Dziennik”, z dnia 30 listopada.

Tytko R. (2011), *Odnawialne źródła energii*, Eurogospodarka, Warszawa.

Unia Europejska w regulacjach musi uwzględniać rzeczywistość (2011), wywiad z Dariuszem Marcem, „Dziennik Gazeta Prawna”, dodatek „Biznes i Energia”, z dnia 10 marca.

Wiśniewski G. (red.) (2011), *Określenie potencjału energetycznego regionów Polski w zakresie odnawialnych źródeł energii – wnioski dla Regionalnych Programów Operacyjnych na okres programowania 2014-2020*, Instytut Energetyki Odnawialnej, Warszawa.

Wojnarowski P., Stopa J., Janiga D. i in. (2015), *Możliwości zwiększania wydobycia ropy naftowej w Polsce z zastosowaniem zaawansowanych technologii*, „Polityka energetyczna”, t. 18.

Zięba R. (2004), *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Scholar, Warszawa.

Zimny J. (2006), Materiały z konferencji OZE, Grudziądz.

Netografia

Kozłowski R.H., *Geotermia to nasza specjalność* [online], <http://jednoczymysie.pl/artykuly/geotermia-to-nasza-specjalnosc/>.

Legutko Ł. (2003), *2 Bałtyki ciepłej wody pod Polską? Energia tania, choć...* [online], <http://www.gigawat.net.pl/archiwum/article/articleview/246/1/30/index.html>.

Polski potencjał energetyczny szansą dla Europy środkowo-wschodniej? [online], <http://www.politykaglobalna.pl/2014/05/polski-potencjal-energetyczny-szansa-europy-srodkowo-wschodniej/-2014>.

Ropa naftowa w Polsce w 2011 r. pokrywała ponad 25% jej zapotrzebowania na energię pierwotną [w:] P. Janusz, *Ropa naftowa – kierunki dostaw i struktura zużycia w Polsce w latach 1999-2011* [online], <http://archiwum.inig.pl/inst/nafta-gaz/nafta-gaz/Nafta-Gaz-2013-01-08.pdf>.

Rosyjsko-ukraiński konflikt gazowy [online], https://pl.wikipedia.org/wiki/Rosyjsko-ukrai%C5%84ski_konflikt_gazowy.

Toruńska geotermia w Paryżu (2015), „Nasz Dziennik”, z dnia 3 grudnia [online], <http://www.naszdziennik.pl/polska-kraj/148251,torunska-geotermia-w-paryzu.html>.

Węgiel równa się suwerenność (2015), „Nasz Dziennik”, z dnia 4 grudnia; „Puls Biznesu”, z dnia 11 grudnia 2016 r. [online], <http://www.pb.pl/4389784,82540,prezydent-musimy-wzmacniac-nasza-suwerenosc-energetyczna>.

Wydobycie ropy w Polsce opłacalne nawet przy niskich cenach surowca na rynkach [online], <http://infolupki.pgi.gov.pl/pl/aktualnosci/wydobycie-ropy-w-polsce-oplaczalne-nawet-przy-niskich-cenach-surowca-na-rynkach>.

Zatrważający stan techniczny polskiej energetyki [online], http://energetyka.wnp.pl/zatrwarzajacy-stan-techniczny-polskiej-energetyki,114745_1_0_0.html.

Marian Lutościński | malu61@wp.pl

Spółeczna Akademia Nauk

Obrona cywilna i jej miejsce i zadania w systemie bezpieczeństwa narodowego

Tasks and Role of Civil Defence in the System of National Security

*Obrona cywilna to
działalność o charakterze humanitarnym.*

M.L.

Abstract: The effects of a variety of military and non-military risks are the most felt by the civilian. This situation makes increasing the importance of civil defence defined as a humanitarian. The Problem of civil defence is normalised by national and international law. For particularly important regulations should be considered as indicate the essence of civil defence, position, role and tasks in the national security system. For the organisation of civil defence in Poland is the Chef of Civil Defence.

Keywords: civil defence, law, organisation

Wprowadzenie

Obronę cywilną można postrzegać w aspekcie zarówno instytucji, organizacji czy zadania. Każdy punkt widzenia pozwala dojść do wniosku, iż chodzi tu o zapewnienie bezpieczeństwa przede wszystkim narodowi w sytuacjach istotnie odmiennych od normalnych. Obrona cywilna odnosi się w szczególności do tej części narodu, która wykonując na co dzień różne funkcje społeczne, nie zajmuje się profesjonalnie problematyką własnego bezpieczeństwa, na wypadek powstania właśnie sytuacji szczególnie groźnych. W unormowaniach prawnych tę część narodu przyjęło się określać ludnością cywilną. Natomiast

organizowanie ochrony tej ludności, przygotowanie jej do obrony przed skutkami groźnych zjawisk, w szczególności związanych z działaniami wojennymi i klęskami żywiołowymi oraz przewyciężaniem ich bezpośrednich następstw, a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania nazwano obroną cywilną.

Uwzględniając obiektywnie niższe kwalifikacje ochronno-obronne ludności cywilnej od innych jednostek organizacyjnych, występujących w państwie, bez trudu zauważamy, iż każde istotne zagrożenie (konflikt zbrojny, jak również katastrofy przyrodnicze, awarie techniczne) niezależnie od stanu, w jakim funkcjonuje państwo, bardzo mocno, jeśli nie najmocniej, uderzają w ludność cywilną.

Świadomość takiej sytuacji, będącej wynikiem zaistnienia zagrożeń oraz następstw z nich wynikających, skutkowała tym, że kwestie ochrony i obrony bezpieczeństwa ludności cywilnej znalazły się w centrum uwagi władzy w państwie oraz organizacji międzynarodowych. Oznacza to, iż problem obrony cywilnej ma wymiar nie tylko wewnętrzny (krajowy), lecz także międzynarodowy.

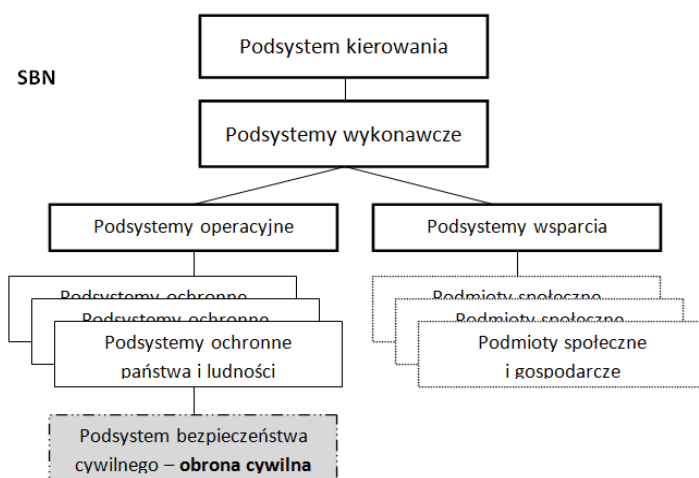
Celem niniejszego artykułu jest próba zwrócenia uwagi na doniosłość obrony cywilnej w zapewnianiu bezpieczeństwa społeczeństwu oraz na wieloaspektowe problemy tej formacji. Refleksją zostaną objęte dwa zagadnienia, z których jedno dotyczy miejsca i ogólnej roli obrony cywilnej w systemie bezpieczeństwa narodowego, zaś drugie zadań przypisanych obronie cywilnej w regulacji prawa krajowego i międzynarodowego.

Miejsce i rola obrony cywilnej w systemie bezpieczeństwa narodowego

Można przyjąć za R. Kalinowskim [2012, ss. 13-14], że w Rzeczypospolitej Polskiej obrona cywilna jest jednym z ogniw ochronnych podsystemu (układu) niemilitarnego systemu obronnego państwa. Warto dodać, iż system ten jest z kolei elementem systemu bezpieczeństwa narodowego. Ponadto obrona cywilna jest przeznaczona do przygotowania oraz koordynowania przedsięwzięć planistycznych, zapobiegawczo-ochronnych i ratunkowych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych, klęsk żywiołowych oraz przewyciężania ich bezpośrednich następstw, a także zapewnienia warunków koniecznych do przetrwania. Miejsce obrony cywilnej w systemie bezpieczeństwa narodowego determinują więc przede wszystkim rola i potrzeby społeczeństwa i państwa, których charakter jest ochronno-obronny. One (potrzeby) z kolei generują szeroki zakres zadań (szerzej o zadaniach obrony cywilnej w dalszej części opracowania). Zasygnalizowane potrzeby ochronno-obronne pozwalają o instytucji obrony cywilnej powiedzieć ogólnie, że jest to ważny element większej ca-

łości systemu bezpieczeństwa narodu i państwa. Przy wskazywaniu miejsca obrony cywilnej w systemie bezpieczeństwa narodowego powiedzieć, że jest ważnym elementem tego systemu, to trochę za mało, bowiem system ten jest istotnie złożony. Trzeba więc zacząć od ogólnego zarysu systemu bezpieczeństwa narodowego i jego elementów (rys. 1). Odstępując od opisywania funkcji systemu bezpieczeństwa narodowego oraz od jego poszczególnych elementów, nie jest to główny cel ani zadanie tego opracowania, warto jednak trochę więcej powiedzieć o podsystemie operacyjnym. Opierając tę część opracowania w szczególności na informacjach pochodzących ze źródeł Biura Bezpieczeństwa Narodowego [*Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*], choć nie wyłącznie, należy wskazać, iż podsystem ten tworzą: podsystem obronny państwa oraz podsystemy ochronne państwa i ludności. Niech ta zawiałość językowa przetkana „podsystemami” nikogo nie przeraża. W gruncie rzeczy jest to kwestia nietrudna do opanowania. Można by ją wyjaśnić w detalu poprzez przybliżenie przeznaczenia poszczególnych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego, ale może o tym innym razem. Wskazując na podsystemy ochronne państwa i ludności, należy zaznaczyć, iż jednym z ich elementów jest obrona cywilna. Choć o zadaniach obrony cywilnej będzie mowa poniżej, w tym miejscu można zaznaczyć ogólnie, iż rolą podsystemów ochronnych państwa i ludności – z obroną cywilną włącznie – jest podejmowanie działań ukierunkowanych na ochronę ludności w związku z możliwością zaistnienia ogólnie zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych o charakterze przede wszystkim niemilitarnym.

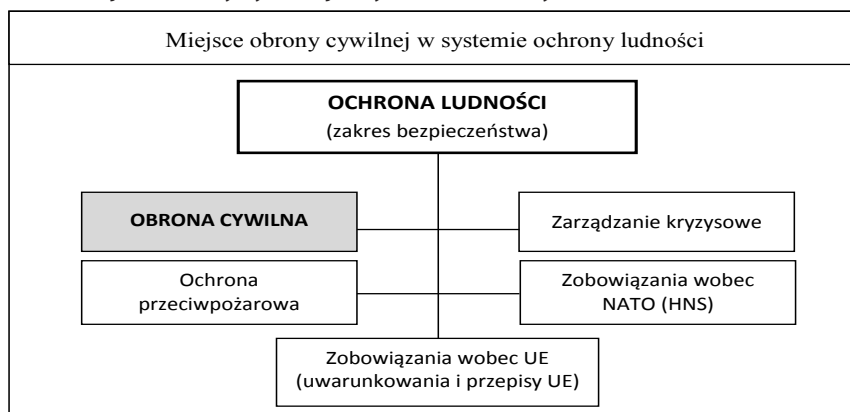
Rysunek 1. Miejsce obrony cywilnej w systemie bezpieczeństwa narodowego – schemat uproszczony



Źródło: opracowanie własne.

Kwestię charakteru niemilitarnego zagrożeń, opatrzonego wyrażeniem „przede wszystkim”, mogą nieco komplikować między innymi zapisy prawa międzynarodowego. Do tego ważnego aspektu sprawy wrócimy w dalszej części. Teraz jeszcze kilka refleksji na temat miejsca obrony cywilnej w organizacji bezpieczeństwa narodowego. Jak wynika z przywołanej literatury przedmiotu, obrona cywilna umiejscowiona jest w systemie obronnym państwa. Ma to oczywisty związek z regulacją prawną, która normuje tę problematykę, a także z zadaniami, jakie są przypisane obronie cywilnej w czasie wojny. Obrona cywilna jest jednak w gruncie rzeczy elementem tego systemu, który zwrócony jest na ochronę ludności bez względu na stan państwa, w jakim się ono znajduje (pokoju, kryzysu, czy wojny) (rys. 2). Za takim postrzeganiem tej instytucji świadczyć może między innymi fakt, iż organizacja i funkcjonowanie obrony cywilnej pozostają zespolone z administracją państwową i samorządową na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego kraju oraz ze wszystkimi podmiotami o różnym charakterze i osobowości prawnej, funkcjonującymi na obszarze kraju nie tylko w związku z aktywnością obronną, właściwą siłom zbrojnym. Z faktu tego wynikają różne działania, które pozwalają wyosobnić dwie główne kategorie aktywności obrony cywilnej – działania administracji publicznej oraz działania indywidualne. Ta druga kategoria działań jest mocno zależna od administracji publicznej. Obok własnej aktywności nakierowanej na zapewnienie powszechnego bezpieczeństwa administracja publiczna odpowiada również za indywidualne kwestie edukacyjne i szkoleniowe obywateli w zakresie zachowania się, radzenia sobie w czasie sytuacji ekstremalnych oraz bezpośrednio po nich. Wynika z tego, że rola obrony cywilnej jest ważna i ambitna. Można więc spytać, jak obrona cywilna wywiązuje się z tej roli.

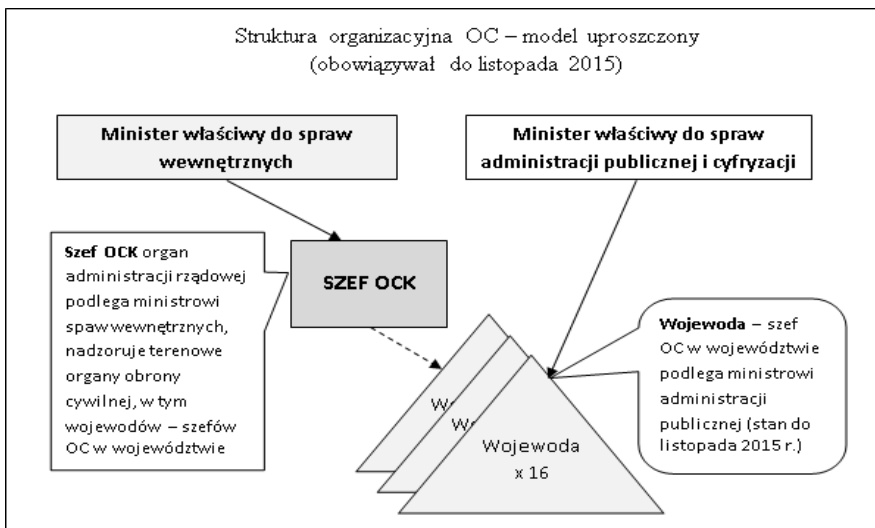
Rysunek 2. Miejsce obrony cywilnej w systemie ochrony ludności



Mimo że problematyka obrony cywilnej jest ważna i znana od dawna, to niestety wciąż rodzi wiele wątpliwości. Chodzi tu między innymi o jej postrzeganie zarówno przez organy władzy państwowej, jak również przez obywateli. Można zatem spytać, jak na obronę cywilną patrzy władza. O obronie cywilnej często się mówi, że jest, ale raczej w unormowaniach prawnych. Wskazanie tylko na regulację prawną może oznaczać, że w rzeczywistości może być różnie. Literatura oraz obserwacja praktyki życia społecznego i politycznego dowodzą, że „obrona cywilna trochę jest w praktyce, i trochę jej tam nie ma”. Taka sytuacja bierze swój początek, a może lepiej powiedzieć brała – następują bowiem pewne zmiany, w organizacji obrony cywilnej już na szczeblu centralnym i wiązała się z trudną do zrozumienia, przynajmniej autorowi tego opracowania nie przychodzi to z łatwością, z jej podporządkowaniem. W zasadzie nie zwracano uwagi, komu ona podlega i jakie z takiej podległości wynikają skutki dla jej funkcjonowania. Podejście takie stanowiło wyraźny dowód na niezwracanie uwagi na rolę obrony cywilnej w systemie obronnym i bezpieczeństwa państwa. Tak właśnie się stało w listopadzie 2011 r., kiedy wojewodowie zostali podporządkowani ministrowi właściwemu do spraw administracji i cyfryzacji. Skutek takiej decyzji powodował, że podległy ministrowi spraw wewnętrznych i odpowiedzialny za obronę cywilną szef Obrony Cywilnej Kraju w swojej aktywności musiał uwzględniać dwóch ministrów – ministra właściwego do spraw wewnętrznych, któremu podlegał oraz ministra właściwego do spraw administracji, który nadzorował wojewodów – szefów wojewódzkiej obrony cywilnej. Wskazując tę zależność, warto zaznaczyć, iż jej struktury obrony cywilnej odpowiadają podziałowi administracyjnemu państwa. Terenowymi organami obrony cywilnej są: wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie albo prezydenci miast. Wymienione organy wykonują zadania związane z obroną cywilną kraju jako zadania zleczone z zakresu administracji rządowej przy pomocy kierowanych przez siebie urzędów. Do kluczowych zadań z zakresu działania tych organów na każdym poziomie administracji należy kierowanie przygotowaniem obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne, działające na ich terenie, a także koordynowanie realizacji tych przedsięwzięć.

Bez wątplenia dowolnego podporządkowania wojewodów, przy założeniu, że szef Obrony Cywilnej Kraju podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, nie można uznać za niemające znaczenia dla efektywności organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej w państwie (rys. 3). Za dobry kierunek zmiany należy uznać to, iż od listopada roku 2016 nastąpił powrót wojewodów – wojewódzkich szefów obrony cywilnej pod nadzór ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Sytuacja taka jest korzystniejsza w szczególności dla szefa Obrony Cywilnej Kraju, który odzyskał większą swobodę w nadzorowaniu i kierowaniu obroną cywilną na obszarze kraju, a minister właściwy do spraw wewnętrznych ma również lepszą możliwość nadzorowania tej formacji.

Rysunek 3. Struktura organizacyjna obrony cywilnej – model uproszczony (2011-2015)



Źródło: opracowanie własne.

Mając na uwadze powszechnie znaną i potwierdzoną przez Najwyższą Izbę Kontroli trudną sytuację obrony cywilnej, której stan jest splotem wielu czynników (w szczególności prawnych, organizacyjnych, finansowych), warto postawić pytanie: co należy zrobić, aby obrona cywilna w kraju zaczęła funkcjonować nie tylko na papierze? Choć i tu sprawy nie mają się dobrze. P. Soloch [www.sobieski.org. pl] obronę cywilną w Polsce postrzega jako „uwiąd”. Negatywna ocena organizacji tej instytucji według niego wiąże się w pierwszym rzędzie z brakiem koordynacji działań w obrębie jej systemu, „(...) gdzie przypisane tej formacji zadania (...) wykonują różne organy i odrębne formacje, dla których nie dość precyzyjnie określono wzajemne relacje, a zwłaszcza zasady współdziałania oraz zakres odpowiedzialności za wykonanie poszczególnych zadań”.

Bardzo krytycznie o stanie polskiej obrony cywilnej wypowiedziała się także Najwyższa Izba Kontroli. Przeprowadzona przez ten organ kontrola pozwoliła wyprowadzić druzgocący wniosek [www.nik.gov.pl]: „(...) obrona cywilna w Polsce nie jest przygotowana do wykonywania żadnego ze swoich zadań”. Nie powinno to dziwić, skoro ten naczelny organ kontroli państwowej uznał, że „(...) Minister zaniedbał wszystkie swoje prawne obowiązki dotyczące nadzoru nad obroną cywilną” (mowa o ministrze właściwym do spraw wewnętrznych). W tej sytuacji nie mogą zaskakiwać wyprowadzone przez ten organ kontroli wnioski [www. nik.gov.pl], takie jak np.: obrona cywilna w przypadku

wystąpienia klęski żywiołowej nie jest zdolna nawet do przyłączenia się do usuwania jej skutków przez inne podmioty czy: możliwości sprzętowe obrony cywilnej w przypadku wojny nie pozwolą tej formacji na wypełnianie przypisanych jej zadań związanych z ochroną ludności cywilnej lub: w magazynach obrony cywilnej zalegają zużyte maski przeciwgazowe i przestarzałe – zużyte moralnie sygnalizatory promieniowania z lat siedemdziesiątych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli [*Przygotowanie struktur Obrony Cywilnej do realizacji zadań w okresie pokoju i wojny*, 2011, s. 5], obrona cywilna w Polsce funkcjonuje wyłącznie na papierze.

Warto zaznaczyć, że tradycyjnie słabo funkcjonująca obrona cywilna po zmianie podporządkowania wojewodów (listopad 2016) nie może automatycznie podnieść swojej efektywności. Należy jednak zauważyć, że obecna władza dostrzega potrzeby tej formacji. W tej sytuacji można podjąć próbę odpowiedzi na postawione wyżej pytania i podkreślić, że obrona cywilna musi być najpierw dostrzeżona jako ważny element bezpieczeństwa narodu i państwa, a następnie zorganizowana pod kątem przewidzianych dla niej zadań oraz wyposażona w dobrą regulację prawną. W przeciwnym razie nawet środki finansowe w znaczącej ilości będą działaniem akcyjnym, a tu są potrzebne trwałe, wieloaspektowe rozwiązania.

Wypada także zaznaczyć, iż w obecnej organizacji obrony cywilnej wmontowane jest ustawowo pewnego rodzaju zjawisko dychotomiczne. Z jednej strony obrona cywilna jest podporządkowana ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (MSW) z wyraźną funkcją, której istotą jest ochrona ludności cywilnej w każdym z możliwych stanów, w jakich może się znaleźć państwo, z drugiej zaś strony wskazuje się jej miejsce w systemie obronnym państwa, który jest postrzegany jako właściwy ministrowi obrony narodowej (MON). O obronnym charakterze obrony cywilnej (obok jej nazwy) wskazuje umiejscowienie jej w akcie prawnym normującym problematykę obronną – w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP [1967]. Zjawisko takie może niekiedy mylić, co do istoty obrony cywilnej.

Nawiązując do niemilitarnego przeznaczenia obrony cywilnej, a więc do działań związanych ze zdarzeniami innymi niż pochodzenia militarnego, o czym była mowa wyżej, należy wskazać, że rozstrzygnięcia protokołów dodatkowych do konwencji genewskich [*Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich...1977* i *Drugi Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich...1977*] dotyczą – protokół dodatkowy I do konwencji genewskich – zadań obrony cywilnej związanych z ochroną ofiar **międzynarodowych konfliktów zbrojnych**, natomiast protokół dodatkowy II do konwencji genewskich zadań tej formacji, związanych z ochroną ofiar **niem międzynarodowych konfliktów zbrojnych**. Jak nietrudno dostrzec, mamy tu do czynienia z zagrożeniami nie tylko niemilitar-

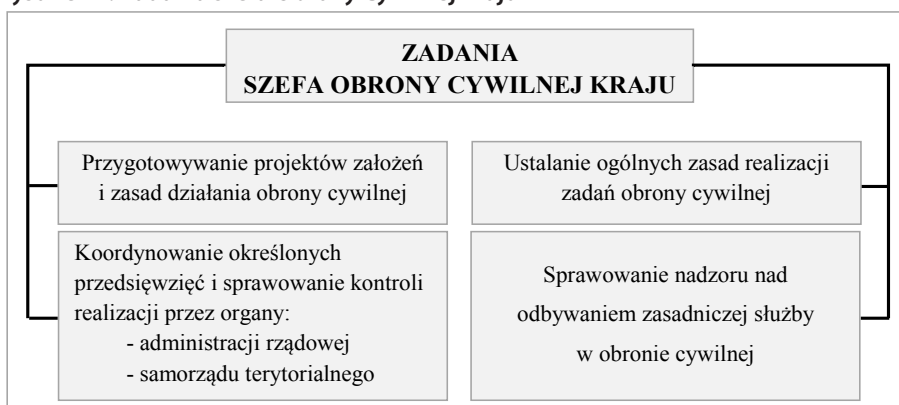
nymi, lecz także pochodzącymi z działań zbrojnych. Warto zatem przywołać znaczenie określenia „obrona cywilna”, które wynika z wiążącego Polskę prawa międzynarodowego (Polska ratyfikowała te konwencje 19 września 1991 r.). W rozumieniu przywołanego wyżej „prawa genewskiego” „obrona cywilna” to wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych. wymienionych w tym protokole, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami, wynikającymi z działań zarówno **zbrojnych**, jak i klęsk żywiołowych, służących przewyciężaniu ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Podobnie obronę cywilną definiuje *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* [2008, s. 79], który wskazuje, że jest to „(...) organizacja (ogniwo ochronne w podsystemie niemilitarnym systemu obronności) funkcjonująca na podstawie powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej, której celem jest ochrona ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny i klęsk żywiołowych”.

Zadania obrony cywilnej i ich prawne umocowanie

Funkcjonowanie obrony cywilnej w kraju normuje kilka aktów prawnych. Sytuacja taka pozwala zauważyć istnienie „rozproszenia legislacyjnego” problematyki obrony cywilnej, które nie należy do zjawisk służących dobremu jej funkcjonowaniu. Najważniejszym aktem prawnym w tym zakresie jest ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP [1967], rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej [2002], rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin [2002]. Zadania z obszaru obrony cywilnej, odnoszące się do ochrony ludności, znajdują się również w ustawie o ochronie przeciwpożarowej [2009], w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej [t.j. 2006], w ustawie o stanie klęski żywiołowej [2002], w ustawie o zarządzaniu kryzysowym [2007]. Z obowiązującej regulacji prawnej wynika, iż działania obrony cywilnej koncentrują się na wykonywaniu zadań związanych z ratownictwem i udzielaniem pomocy poszkodowanej ludności oraz ochronie ludności cywilnej w czasie wojny. Ustawowym [1967] celem obrony cywilnej jest ochrona ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwania ich skutków.

Jak już wyżej zaznaczono, za wykonywanie zadań przez formacje obrony cywilnej w kraju odpowiada szef Obrony Cywilnej Kraju, organ podlegający ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, do którego ustawowych zadań należy w szczególności to, co przedstawia rys. 4.

Rysunek 4. Zadania szefa Obrony Cywilnej Kraju



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ustawa...* [1967, art. 137].

W zakresie zadań obrony cywilnej bardzo ważne miejsce zajmują także rozstrzygnięcia zawarte w prawie międzynarodowym, które Polska przyjęła do stosowania w 1991 r. Za kluczowe w tym zakresie uznaje się wymienione wyżej protokoły dodatkowe do konwencji genewskich [12.08.1949] i na nich w szczególności się skoncentrujemy. Zadania obrony cywilnej wynikające z I protokołu dodatkowego [1977] obrazuje rys. 5. Warto zaznaczyć, iż z definicji pojęć zapisanych w tym protokole wynika, że umawiające się wysokie strony powinny dbać, by wszystkie czynności podejmowane w ramach obrony cywilnej były związane z zadaniami enumeratywnie wymienionymi w tym dokumencie.

R. Kalinowski [2012, s. 13] wskazuje, iż obrona cywilna w kontekście definicji Międzynarodowej Organizacji Obrony Cywilnej „to system organizacyjny działania, planowania, szkolenia i gotowości w nagłych wypadkach szczebla lokalnego i krajowego, nastawiony na ochronę ludności cywilnej w przypadkach katastrof naturalnych, spowodowanych przez człowieka lub wynikających z działań zbrojnych”.

Rysunek 5. Zakres zadaniowy obrony cywilnej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Pierwszy Protokół Dodatkowy...* [1977, art. 61 lit. (a)].

Na obronę cywilną w kraju należy patrzeć także przez pryzmat aspektów organizacyjnych, prawnych i finansowych, wynikających z przynależności Polski do struktur polityczno-gospodarczych Unii Europejskiej. W tej sytuacji należy zaznaczyć, iż wspólnota europejska jest aktywna we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego (zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy po sytuacji kryzysowej). Aktywność Unii Europejskiej nie zastępuje jednak działań państw członkowskich, lecz uzupełnia ich wysiłki w tym obszarze. Uwzględniając ten fakt, należy zwrócić uwagę na to, iż od momentu przyjęcia traktatu lizbońskiego Unia Europejska dysponuje kompetencją dzieloną na

zasadzie odstępstwa w zakresie pomocy humanitarnej. Oznacza to, że może prowadzić działania oraz politykę europejską jako uzupełnienie polityki państw członkowskich w tym zakresie. Głównym celem tej polityki jest [www.ock.gov.pl] ustanowienie mechanizmu wspólnotowego, ułatwiającego wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności, definiowaną jako „pomoc w zapewnieniu lepszej ochrony, przede wszystkim ludzi, ale także środowiska i mienia, włączając dziedzictwo kulturowe w przypadku poważnej sytuacji krytycznej”. Komórką właściwą Komisji Europejskiej ds. Ochrony Ludności jest Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO). Rozwój ECHO i przeniesienie ochrony ludności z dyrekcji generalnej Environment do dyrekcji generalnej ECHO miało na celu polepszenie współpracy i procesu decyzyjnego podczas prowadzonych działań, kiedy szybkie reagowanie pozwala na ratowanie życia ludzkiego i unikanie strat. Ochrona ludności jest także przedmiotem prac grupy roboczej Rady Unii Europejskiej ds. Ochrony Ludności (PROCIV). Grupa ta (PROCIV) zajmuje się wypracowywaniem propozycji rozwiązań w obszarze ochrony ludności w UE. Natomiast Polską instytucją wiodącą w grupie PROCIV jest Komenda Główna PSP [www.ock.gov.pl]. Ochrona ludności w Unii Europejskiej obejmuje trzy fazy cyklu zarządzania katastrofami: **zapobieganie**, **gotowość**, **reagowanie**. Gdzie (w skrócie): **zapobieganie** oznacza inwestycje w zapobieganie występowaniu i skutkom katastrof zanim faktycznie będą miały one miejsce; **gotowość** obejmuje działania przygotowawcze, podejmowane na poziomie Unii Europejskiej po to, by umożliwić sprawną mobilizację zespołów interwencyjnych w przypadku katastrofy oraz by zapewnić możliwość skutecznego działania i wzajemnego uzupełniania się wykorzystywanych zasobów; **reagowanie** koncentruje się na podejmowaniu interwencji w ramach Mechanizmu Ochrony Ludności utworzonego w 2001 roku (MOL). Mechanizm ten jest kluczowym instrumentem europejskiej ochrony ludności, dotyczącym różnych zagrożeń: katastrof naturalnych i spowodowanych działalnością człowieka, ataków terrorystycznych, wypadków technologicznych, radiologicznych i chemicznych, zanieczyszczeń środowiska (w tym zanieczyszczeń mórz).

Należy również odnotować, iż obrona cywilna stanowi dużą część tzw. *Planowania cywilnego na wypadek wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych* (CEP – Civil Emergency Planning) oraz utrzymywania gotowości administracji publicznej do działania w takich sytuacjach. W planowaniu tym uwzględnia się również działania wynikające z zobowiązań międzynarodowych tzw. *wsparcie państwa – gospodarza* (HNS – host national support) oraz dotyczące współpracy cywilno – wojskowej (CIMIC – civil military cooperation).

Niejako w podsumowaniu tej części opracowania należy powtórzyć za *Oceną przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2014 r.* [2015, s. 43], że istnieje konieczność prowadzenia prac nad nowymi uregulowaniami prawnymi, doty-

czącymi realizowania zadań obrony cywilnej, o których mowa w protokole dodatkowym do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. Wszak zadania obrony cywilnej w unormowaniach krajowych powinny odpowiadać ustaleniom prawa międzynarodowego, które Polska przyjęła do stosowania.

Zakończenie

Podjęte w niniejszym opracowaniu rozważania koncentrowały się przede wszystkim na miejscu i roli obrony cywilnej w systemie bezpieczeństwa narodowego oraz na prawno-organizacyjnych i zadaniowych aspektach tej instytucji. W reasumpcji można przyjąć, że obrona cywilna stanowi ważny element systemu bezpieczeństwa narodowego, który przez ostatnie lata został istotnie zaniedbany. Za D. Gryształem [2014, s. 94] można powiedzieć: organizacja obrony cywilnej w kraju niestety wskazuje, że formacja ta nie jest w stanie wykonać przypisanych jej prawem zadań. Niedostatki występujące w obronie cywilnej są widoczne w szczególności na trzech płaszczyznach: organizacyjnej, prawnej i finansowej. W rezultacie podjętych dociekań możliwe staje się sformułowanie – w ramach oceny autorskiej – poniższych uogólnień:

- obrona cywilna ma charakter prawny i humanitarny,
- obrona cywilna jest ważnym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego z wyraźnym ukierunkowaniem na ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego w państwie w różnych stanach funkcjonowania narodu i państwa w tym w czasie działań zbrojnych (konwencje genewskie),
- działania obrony cywilnej koncentrują się na wykonywaniu zadań związanych z ratownictwem i udzielaniem pomocy poszkodowanej ludności oraz ochronie ludności cywilnej,
- członkowie obrony cywilnej w czasie wykonywania zadań ochronnych w czasie działań zbrojnych podlegają prawnej, międzynarodowej ochronie,
- zadania obrony cywilnej obejmują także organizowanie ochrony zakładów pracy i urzędów użyteczności publicznej, dóbr kultury oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwania ich skutków,
- za organizację i funkcjonowanie obrony cywilnej w Polsce odpowiada szef Obrony Cywilnej Kraju – centralny organ administracji rządowej, który podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych,

- prawna i organizacyjna strona obrony cywilnej w kraju powinna uwzględniać ratyfikowane akty prawa międzynarodowego w zakresie obrony cywilnej, w tym I i II protokół dodatkowy do konwencji genewskich,
- Unia Europejska w swoich działaniach uwzględnia organizację ochrony ludności, które są zwrócone na wsparcie systemów ochronnych państw członkowskich.

Bibliografia

Drugi Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. (1977), przyjęty przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 19 września 1991 r. (Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik), Genewa.

Grysztar D. (2014), *Obrona cywilna* [w:] P. Bała, (red. nauk.), *Prawo obronne Rzeczypospolitej Polskiej*, Difin, Warszawa.

<https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/kierowanie-bezpieczenst/5975,Kierowanie-bezpieczenstwem-narodowym.html>.

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-obronie-cywilnej.html>.

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-obronie-cywilnej.htm>.

<http://www.sobieski.org.pl/analiza-is-63/>.

Kalinowski R. (2012), *Obrona cywilna w sytuacjach zagrożeń kryzysowych społeczeństwa* [w:] J. Farysej (red. nauk.), *Edukacja dla bezpieczeństwa*, „Przegląd naukowo-metodyczny”, Rok V, nr 4/2012 (17), Poznań.

Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2014 r. (2015), Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa.

Ochrona ludności w Unii Europejskiej [online], http://www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/ochrona_ludnosci_w_unii_europejskiej.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego (2008), wyd. szóste, AON.

Pierwszy Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. (1977), przyjęty przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 19 września 1991 r. (Dz.U. 1992, Nr 41, poz. 175), Genewa.

Przygotowanie struktur Obrony Cywilnej do realizacji zadań w okresie pokoju i wojny, NIK, KPB-4101-02/2011 [online], <https://www.nik.gov.pl/plik/id,3953,vp,5028.pdf>.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. z 2012 r. poz. 461, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, (Dz.U. z 2009 r., Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej, (Dz.U. z 2006 r., Nr 96, poz. 667 z późn. zm.).

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

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

Mirosław Banasik | rawenna2309@interia.pl

Akademia Obrony Narodowej

Wojny niekonwencjonalne prowadzone w szarej strefie nowym wyzwaniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego

Unconventional Wars Led in the Gray Zone as New Challenge for the International Security

Abstract: During few last years a new phenomenon of appearing of unconventional character conflicts is being observed. The above mentioned conflicts run below the threshold of the hot war – these are so-called conflicts in the gray zone. The article explains notions of the unconventional war and the war run in the gray zone. The contents of the article characterise new forms of wars run mainly with the using of non-military instruments and non-kinetic influence. The article demonstrates the way how political objectives are being achieved without using military power in modern times. The thesis explains the way the strategies of China and the United States are realized – by the applying the boundless war and the political war respectively.

Keywords: war in the gray zone, unconventional war, boundless war, political war, non-military instruments, non-kinetic action

Wstęp

Ocena konfliktów, które miały miejsce w ostatniej dekadzie wskazuje na wyłanianie się trendu polegającego na ciągle wzrastającym znaczeniu wojen niekonwencjonalnych, które nie wpisują się w binarne pojęcie wojny i pokoju. Wojny te wyrażają się między innymi permanentnymi sprzecznościami interesów i tarciami w wielu obszarach funk-

cjonowania państwa, aktywnościami grup nieregularnych, zręcznie wykorzystującymi środki asymetryczne w dążeniu do dominacji, a także zastosowaniem różnorodnych instrumentów będących w dyspozycji państwa, w tym niemilitarnego i niekinetycznego oddziaływania, oraz połączeniem różnorodnej taktyki z dostępnymi zdolnościami. Aneksja przez Federację Rosyjską Krymu i wspieranie separatystów na wschodzie Ukrainy, proklamowanie i ekspansja Państwa Islamskiego czy agresywne działania Chin na Morzu Południowochińskim stanowią problemy, z którymi nie może się uporać społeczność międzynarodowa. Ocenia się, że tego typu ewolucyjne formy wojen prowadzone w szarej strefie z udziałem wojowników bez oznak przynależności państwowej będą dominujące w przyszłym świecie i jednocześnie będą stanowić duże wyzwanie dla zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego.

Wśród teoretyków sztuki wojennej i dowódców wojskowych daje się zauważyć nowe pojęcie konfliktów prowadzonych w tzw. *szarej strefie*, co ma odzwierciedlać charakter i przestrzeń ich prowadzenia pomiędzy granicami wojny a pokoju. Tego typu działania ze względu na dwuznaczności sprawiają wiele problemów zarówno wojskowym, jak i politykom w przygotowaniu stosownej odpowiedzi. Ocena dostępnej literatury wskazuje, że brak jest zwartych opracowań, przedstawiających tego typu konflikty, jak również do tej pory nie opracowano ani w organizacjach międzynarodowych, ani w poszczególnych państwach rozwiązań doktrynalnych, które wskazywałyby, w jaki sposób przeciwdziałać zachowaniom strony przeciwnej, odmiennym od tych, które są przypisane klasycznie rozumianym wojnom. Problemy pojawiają się z powodu braku odpowiednich narzędzi politycznych, które pozwalałyby na operowanie w szarej strefie. Po drugie trudno jest korygować te niedostatki ze względu na ograniczenia w teorii stosunków międzynarodowych [Okin 2016]. Po trzecie siły zbrojne nie posiadają zdolności do przeciwdziałania zagrożeniom niemilitarnym i po czwarte występują trudności w przygotowaniu spójnej odpowiedzi wszystkich instrumentów oddziaływania, będących w dyspozycji państwa lub organizacji, odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. W konkluzji można postawić tezę, że społeczność międzynarodowa i pojedyncze państwa nie są przygotowane do hybrydowych działań wojennych, prowadzonych w szarej strefie.

W tak zarysowanej sytuacji problemowej celem artykułu jest przedstawienie istoty prowadzenia wojny w szarej strefie oraz prześledzenie jej teoretycznego i praktycznego wymiaru na przykładzie wybranych państw. Jego treści są rezultatem rozwiązania następujących problemów badawczych: 1) Jak należy rozumieć wojnę niekonwencjonalną i wojnę w szarej strefie? 2) Co jest istotą prowadzenia wojny politycznej według poglądów Stanów Zjednoczonych? 3) Na czym polega chińska strategia prowadzenia wojny nieograniczonej?

Pojęcie wojny niekonwencjonalnej i wojny w szarej strefie

W ostatnim czasie pojawiają się nowe polityczne i militarne wyzwania, związane z prowadzeniem wojen niekonwencjonalnych, politycznych, nieregularnych, hybrydowych czy wreszcie wojen w szarej strefie. Wojny polityczne, podobnie jak i niekonwencjonalne, nie są nowymi pojęciami, mimo to daje się zauważyć ich renesans.

Termin wojny niekonwencjonalnej ma różne znaczenie zależne od kraju i instytucji, która się nim posługuje. W Wojskach Specjalnych USA wojnę niekonwencjonalną rozumie się jako „aktywności umożliwiające ruchowi oporu lub powstańczemu pokonanie lub obalenia sił rządowych lub okupacyjnych poprzez operowanie w podziemiu i wykorzystanie działań partyzanckich lub sił wsparcia w obszarach zabronionych” [*Special...*, s. 1]. Cele wojny niekonwencjonalnej są zazwyczaj niebezpośrednie i polegają na wykorzystaniu podatności na oddziaływanie z zewnątrz sfery politycznej, militarnej, ekonomicznej i psychologicznej atakowanego państwa. Dla ich osiągnięcia i zabezpieczenia własnych interesów zazwyczaj wykorzystuje się miejscowy, wewnętrzny ruch oporu i jego specyfikę, któremu udziela się szeroko rozumianego wsparcia. Walka jest prowadzona z zastosowaniem wszystkich możliwych instrumentów oddziaływania, szczególnie niemilitarnego, poprzez angażowanie grup podziemia, złożonych z ochotników, rewolucjonistów, powstańców, szpiegów, sabotażystów, prowokatorów, osób zajmujących się przekupywaniem i obalaniem legalnie działających władz i zawsze poniżej granicy otwartej, jawnej prowokacji czy konfrontacji. Wojna niekonwencjonalna w stosunku do konwencjonalnej ma bogatszy scenariusz, gdyż poszukuje się różnorodnych możliwości wywierania presji z zewnątrz i oddziaływania poprzez siły wewnętrzne, ale nie angażuje się regularnych sił zbrojnych do prowadzenia otwartego konfliktu. Cele polityczne są osiągnięte raczej przy użyciu małych grup pododdziałów specjalnych i służb specjalnych z wykorzystaniem, współdziałaniem lub poprzez miejscowe siły opozycyjne [Wall 2011, s. 113].

Wielu liderów politycznych wyraża jednak obawy co do prowadzenia tego typu operacji, a co gorsza ma nierealistyczne oczekiwania. Jednak w Stanach Zjednoczonych uważa się, że zastosowanie wojny niekonwencjonalnej może wspierać politykę i strategię państwa, dlatego koniecznością jest rozumienie korzyści z niej wynikających. Z drugiej strony dostrzega się konieczność opracowania dokumentów doktrynalnych, które wskazywałyby na sposób przeciwstawienia się tej wojnie, prowadzonej przez hipotetycznego oponenta [Maxwell 2014]. W opinii D. Maxwell fenomen wojny w szarej strefie nie jest nowy, a sama wojna jest prowadzona w świecie od lat. Co prawda dla jej zrozumienia brak jest ontologicznych podstaw, ale oprócz obowiązującej definicji i dok-

trybalnych uwarunkowań, jej istota zawiera się w wykładni wojny nieregularnej, w której kluczową rolę odgrywają rewolucje, tworzenie wewnętrznego ruchu oporu i zbrojnego podziemia oraz działania powstańcze [Maxwell 2015], połączone ze wsparciem udzielanym z zewnątrz przez państwa dostrzegające w tych działaniach własne interesy. Wojny tego typu praktycznie nigdy się nie kończą, ale są tego typu działaniami, jakich możemy oczekiwać w przyszłości.

Wnioski wyciągnięte z doświadczeń w Libii i Syrii wskazują na kompleksowość tego typu wojen, złożoność problemów, jakie należy w ich ramach rozwiązywać, i konieczność prowadzenia różnorodnych aktywności, aby osiągać zamierzone efekty. Okazuje się, że samo dostarczanie sprzętu wojskowego i szkolenie są niewystarczające dla osiągnięcia strategicznych korzyści, a w dłuższym czasie może się okazać, że tego typu wsparcie jest sprzeczne z interesami wspierającego. Słuszne wydaje się więc zadanie fundamentalnego pytania o to, co nastąpi w przypadku zwycięstwa odniesionego przez wspieraną organizację.

Z pojęciem wojny niekonwencjonalnej ściśle wiąże się pojęcie wojny w szarej strefie. Aktywności w niej mogą konstytuować większość wysiłków podejmowanych w wojnie niekonwencjonalnej, służących do ustanowienia warunków do prowadzenia bardziej ryzykownych działań niż wspieranie miejscowych sił oporu w realizacji strategicznych interesów. Pod pojęciem wojny w szarej strefie należy rozumieć celowe prowadzenie przez podmiot państwowy wielowymiarowych aktywności poniżej granicy agresywnego użycia sił zbrojnych, z zastosowaniem elementów siły narodowej dla osiągnięcia specyficznych celów strategicznych [Hoffman 2016, s. 26]. Poszerzoną o podmioty pozapaństwowe i bardziej uniwersalną definicję proponuje P. Kapusta. W jego rozumieniu szara strefa obejmuje „konkurencyjne oddziaływania pomiędzy i w granicach państw oraz aktorów niepaństwowych, zawierające się pomiędzy dwoistością wojny a pokoju” [Kapusta 2015, s. 20]. Wojny tego typu zawsze wiążą się z występowaniem dwuznaczności co do charakteru konfliktu, trudnością rozpoznania zaangażowanych stron, niepewnością co do legalności działania i stosowanej polityki. Ocenia się, że konflikty w szarej strefie odzwierciedlają zderzenie trzech głównych trendów w polityce. Po pierwsze coraz wyraźniej artykułowane są zamiary rewizjonistyczne państw z geopolitycznymi ambicjami, po drugie występuje uzależnienie od stopniowego podejścia do uzyskiwania określonych korzyści w danym czasie w stosunku do rewidowanych elementów systemu i po trzecie zastosowanie nietradycyjnych narzędzi przez rząd w celu uzyskania stopniowych, aczkolwiek namacalnych, rezultatów w przyłączaniu terytorium i operując pomiędzy granicami wojny a pokoju [Mazarr 2015a, s. 55]. Nieco inny pogląd prezentuje P. Pomerantsev. W jego opinii konflikty w szarej strefie są czarną stroną globalizacji, gdzie transnarodowe media, ekonomiczna integracja i swobodny przepływ ludzi nie kreują

globalnej wioski, ale w podstępny sposób psują środowisko międzynarodowe. I dalej stwierdza, że Chiny i Rosja są niechętne deklarowaniu otwartej wojny, gdyż nie chcą się narazić na utratę korzyści płynących z pozytywnej strony globalizacji, a jednocześnie chcą okiełznać lub obalać innych [Pomerantsev 2015].

Koncepcja wojny w szarej strefie zakłada prowadzenie dokładnie zaplanowanej kampanii i operowanie w przestrzeni pomiędzy tradycyjnie rozumianą dyplomacją a otwartą agresją militarną. Ze względu na globalny rynek i handel oraz w obawie o zbytnią eskalację cele strategiczne nie mogą być szybko osiągnięte dostępnymi metodami i technikami, ale są osiągnięte stopniowo w czasie, bez zastosowania przemocy i w sposób mniej oczywisty dla innych. Nie ulega wątpliwości, że wszystkie instrumenty oddziaływania, będące w dyspozycji państwa – agresora są wykorzystywane w sposób zintegrowany, kompleksowo bądź selektywnie, zawsze jednak intencjonalnie, a nie przypadkowo. Strategia osiągania czasem bardzo ambitnych celów politycznych jest rozłożona w czasie i nie zakłada wykorzystania sił zbrojnych jako jedynego i głównego narzędzia. Z zasady stosuje się instrumenty niemilitarnego i niekinetycznego oddziaływania dla stopniowego przesuwania się w kierunku zdefiniowanych celów, a nie osiąganie ich natychmiast. Tak rozumiana wojna w szarej strefie wyraźnie odróżnia się od innych form stosowanej przemocy, na przykład w działaniach asymetrycznych, terrorystycznych, powstańczych czy hybrydowych, gdzie ma miejsce połączenie klasycznych operacji militarnych z technikami asymetrycznymi. Formy i metody prowadzenia walki nie konstytuują wojny w szarej strefie, aczkolwiek w ramach jej prowadzenia mogą być wykorzystywane takie same, specyficzne narzędzia [Mazarr 2015b].

Wojna polityczna w strategii USA

Wojna polityczna ma swoją długą historię, sięgającą czasów kolonialnych, a jej celem była dominacja nad terytorium, zasobami i społeczeństwem. Motywowana była głównie czynnikami ekonomicznymi, a interesy dominującego państwa były osiągnięte bez użycia sił zbrojnych. Terminu wojny politycznej po raz pierwszy użyto w Wielkiej Brytanii w czasie drugiej wojny światowej, a taktyczną operację wojny politycznej przeprowadzono dla ułatwienia pokonania nazistowskich Niemiec w 1941 roku. Miała ona charakter operacji psychologicznej, polegającej na sianiu propagandy poza linią frontu [Smith 1991, s. 163].

Koncepcja wojny politycznej w Stanach Zjednoczonych powstała w 1948. G. Kennan w swoim memorandum nawiązał do logicznego zastosowania clausewitzowskiej dok-

tryny w czasie pokoju. Szeroko pojmowana wojna polityczna w jego rozumieniu polega na zastosowaniu wszystkich możliwych środków oddziaływania, będących w dyspozycji państwa, dla osiągnięcia celów narodowych. Operacje tego typu mogą być prowadzone w sposób jawny, poprzez zastosowanie na przykład środków ekonomicznych i tzw. białej propagandy, lub skryty, poprzez stosowanie tzw. czarnej wojny psychologicznej i wspieranie ruchu oporu wrogiemu państwa [Kennan 1948].

Do roku 1989 w celu osiągnięcia dominacji w świecie wojna polityczna była prowadzona dla wspierania ideologii, a nie pozyskiwania terytorium. W ostatnim czasie dla wzmocnienia geopolitycznej pozycji i w walce o globalne zasoby Federacja Rosyjska i Chiny walczą nie tylko o wpływy, ale o pozyskanie nowych ziem. Obecnie pozyskanie terytorium, podobnie jak w czasach kolonialnych, staje się sposobem (środkiem) do osiągnięcia dominacji ekonomicznej [United...2015, s. 4].

Współcześnie dla USA wojna polityczna wciąż pozostaje strategią do osiągnięcia celów narodowych bez użycia sił zbrojnych, poprzez redukcję możliwości dostarczenia zamiarów państwa przez społeczność międzynarodową w środowisku geopolitycznym. Jedną z funkcji wojny politycznej, jaką można obecnie dostrzec, polega na integrowaniu elementów siły narodowej USA przeciwko globalnemu zagrożeniu, a zarazem aktorowi niepaństwowemu, jakim jest obecnie Państwo Islamskie. Cele wojny politycznej są uzależnione od podmiotu, na który się oddziałuje. Wojnę polityczną, jako narzędzie w realizacji strategii, może stosować każdy aktor państwowy lub niepaństwowy, posiadający do tego stosowne zdolności, a samej wojny nie ogranicza się do specyficznej kultury [Chau 2007, s. 4]. W dokumentach doktrynalnych USA wojnę polityczną utożsamia się z umiejętnościami niekonwencjonalnego sprawowania władzy. Obejmuje ona zarówno prowadzenie wojny niekonwencjonalnej, jak i przeciwdziałanie wojnie niekonwencjonalnej [United...2015, s. 4].

Wojna polityczna jest bardziej konsekwencją ciągłej ewolucji współpracy, pojednania, konfrontacji i konfliktów w stosunkach międzynarodowych niż binarnej przeciwstawności wojny i pokoju. W czasie pokoju zachodzi potrzeba konkurowania na arenie międzynarodowej z wykorzystaniem przekonujących, czasami agresywnych, środków będących w dyspozycji państwa. W sytuacji zastosowania przez adwersarzy na przykład wojny hybrydowej z zastosowaniem narzędzi politycznych, militarnych, ekonomicznych, kryminalnych, co oznacza agresję poniżej progu otwartej wojny, USA przewidują użycie sił zbrojnych. Ocenia się jednak, że jest to nieoptyczne z politycznego i ekonomicznego punktu widzenia. W takiej sytuacji korzystniejsze jest zastosowanie strategii polegającej na integracji inicjatyw politycznych, ekonomicznych, militarnych i informacyjnych oraz współdziałania z międzynarodowymi partnerami [SOF 2015, s. 1].

Jawne, półjawne czy skryte działania bez przemocy – w rozumieniu Kennana – są aktywnościami ukierunkowanymi na ludzi, dlatego też wojna polityczna obejmuje głównie sferę ekonomii. Szczególnego znaczenia nabiera udzielanie pomocy finansowej, realizacja projektów pomocowych, udzielanie szeroko rozumianego wsparcia w budowaniu struktur, wyposażaniu i szkoleniu sił bezpieczeństwa, a także wydawanie oświadczeń i składanie oficjalnych wizyt. Jak pokazują doświadczenia, czasami tego typu pomoc wspiera lub prowadzi do aktywności z użyciem przemocy. Wszystkie działania prowadzone w ramach wojny politycznej muszą być zaplanowane na podstawie szczegółowych informacji i gruntownej wiedzy na temat ludzi i ich kultury [Chau 2007, s. 5]. Wojna polityczna w odróżnieniu od klasycznych działań zbrojnych nie wymaga stosunkowo wysokich nakładów finansowych i może być prowadzona praktycznie w dowolnym kątku świata. Jej efekty nie są natychmiastowo zauważalne, ale z reguły prowadzą do budowania poprawnych relacji politycznych i kreowania pozytywnego obrazu w środowisku międzynarodowym.

Dokumenty doktrynalne USA wskazują, że celem wojny politycznej jest utrzymanie dominacji w świecie bez potrzeby prowadzenia ofensywnych czy defensywnych działań zbrojnych w przeciwdziałaniu zagrożeniom dla żywotnych interesów politycznych, ekonomicznych, militarnych czy humanitarnych. Dokonuje się tego poprzez izolację, erozję, manipulowanie, wyczerpywanie, osłabianie, obalanie, redukovanie, zastępowanie lub kreowanie warunków do wymuszania zachowania rządu bądź reżimu będącego w stanie wojny i tym samym osiągnięcie zamierzonych rezultatów bez potrzeby prowadzenia klasyczne rozumianej wojny [United...2015, s. 8].

Rywalizacja o dominację może być ukierunkowana na całe lub część terytorium określonego podmiotu i zmierzać do dokonania rewizji lub utrzymania aktualnego status quo. W dążeniu do rewizji statusu określonego podmiotu przewiduje się interwencjonowanie przeciwko władzom z zewnątrz z zastosowaniem zagranicznych sił zastępczych. W takiej sytuacji Stany Zjednoczone prowadzą wojnę niekonwencjonalną przeciwko określonemu podmiotowi lub mogą być w opozycji do innego mocarstwa przeciwstawiającego się wojnie niekonwencjonalnej, prowadzonej przez USA [United...2015, s. 9]. Występując w roli siły zapewniającej aktualne status quo, USA przeciwstawiają się agresorowi, a wsparcie podmiotowi jest udzielane poprzez bezpośrednią, militarną interwencję, zwalczanie miejscowych sił powstańczych lub sił zastępczych, dostarczanych przez agresora, i udzielanie zewnętrznej pomocy zagranicznej. W powyższej sytuacji to agresor prowadzi wojnę niekonwencjonalną, a USA odpowiadają na nią [United...2015, s. 9]. W prowadzeniu wojny niekonwencjonalnej przeciwko zarówno aktorom państwowym jak i niepaństwowym przewiduje się wsparcie sił specjalnych. Mogą one w sposób znaczący wpływać na obniżenie zdolności strony przeciwnej. Operacje prowadzone są

w dłuższym czasie i są ukierunkowane na działania psychologiczne. W celu osłabienia woli i zdolności strony przeciwnej do walki siły specjalne będą w sposób kompleksowy stosowały naciski polityczne, ekonomiczne, militarne i psychologiczne [Counter...2014, s. 4]. W konkluzji zatem można stwierdzić, że siły specjalne są jednym z podmiotów wspierających prowadzenie wojny politycznej. Przeciwdziałanie wojnie niekonwencjonalnej nie jest ukierunkowane na siły zbrojne strony przeciwnej i wymagać będzie zintegrowanego zastosowania wszystkich elementów siły narodowej, co w literaturze anglojęzycznej jest nazywane podejściem lub strategią *whole governmental*.

Prowadzenie wojny politycznej wymagać będzie zastosowania podobnej strategii. Potwierdzeniem tej tezy jest szeroki zakres stosowanych aktywności, które obejmują między innymi działania dyplomatyczne i ekonomiczne, wsparcie udzielane dla sektora bezpieczeństwa, stosowanie nowych form walki wojny niekonwencjonalnej, informacyjnej i innych nietypowych aktywności. Prowadzone w ich ramach kampanie, programy i działania są integrowane, a z drugiej strony splatają się wzajemnie, tworząc podstawy do uzyskania przez rząd prowadzący wojnę polityczną kompleksowych efektów [SOF 2015, s. 2].

Wojna nieograniczona w strategii Chińskiej Republiki Ludowej (CRL)

Nowa wizja prowadzenia wojny przez Chiny została zaprezentowana przez pułkowników Q. Liang i W. Xiangsui w publikacji *Wojna Nieograniczona* (ang. *Unrestricted Warfare*) i w 2003 roku oficjalnie przyjęta jako doktryna CRL. Oficjalny raport opisujący przyszłą niekonwencjonalną wojnę prowadzoną przez Chiny został przedstawiony przez Pentagon w 2013 roku i nosił nazwę *Trzy wojny*, do których zaliczył wojnę psychologiczną, medialną i prawną. W opiniach ekspertów wojna nieograniczona w strategii CRL jest dynamicznym, trójwymiarowym procesem walki, który konstytuuje wojnę prowadzoną innymi środkami. W ocenie Pentagonu chińska koncepcja prowadzenia wojny nieograniczonej jest oparta na poglądzie, który mówi, że w wieku nowoczesnych technologii użycie broni nuklearnej jest niemożliwe, a konflikt konwencjonalny jest zbyt problematyczny do osiągnięcia celów politycznych. W Chinach zakłada się, że osiągnięcie celów strategicznych, którymi są: pozyskanie zasobów, wpływów i nowego terytorium oraz projekcja woli politycznej, będzie możliwe poprzez zastosowanie wojny nieograniczonej [Getz 2014].

Q. Liang przedstawiał szerokie spektrum działań, obejmujących głównie kompilację działań militarnych i niemilitarnych, oraz nową taktykę i stosowane technologie. W jego opinii nie obowiązują jakiegokolwiek ustalenia i nic nie jest zabronione, dlatego też wojna może być prowadzona w sposób nieograniczony [Liang 1999, s. 2]. Dla odniesienia zwycięstwa w tej wojnie proponuje zastosowanie następujących zasad: wielokierunkowość działań, synchronizację, ograniczone cele, nieograniczone środki, asymetrię, minimalne nakłady (konsumpcję), wielowymiarową koordynację, dostosowanie i kontrolę procesów wojennych [Liang 1999, s. 266]. W jego opinii powyższe zasady należy traktować holistycznie, a słabszy powinien koncentrować się na wykorzystaniu środowiska fizycznego i wirtualnego. Działania asymetryczne należy prowadzić aż do wyczerpania przeciwnika w taki sposób, aby wytrącić przeciwnika z równowagi i uderzać w jego wrażliwe miejsca z wykorzystaniem taktyki partyzanckiej, terroryzmu i cyberterroryzmu [Cisowski 2009, s. 12]. Q. Liang sugeruje różne działania prowadzące do zwycięstwa, mimo to zasady sztuki wojennej pozostają niezmiennie. Wskazuje na nowe niemilitarne sposoby i metody osiągania celów politycznych poprzez zastosowanie wojny psychologicznej, przemysłowej, usieciowionej, medialnej, technologicznej, narkotykowej, ekonomicznej pomocy, kulturowej, międzynarodowego prawa wojennego, wojny o zasoby itp. [Liang 1999, s. 55].

Chińska wojna psychologiczna jest kompleksowa w swoim charakterze i obejmuje komponent polityczny, ekonomiczny i dyplomatyczny. Jej zastosowanie ma na celu demoralizowanie strony przeciwnej, szokowanie i uniemożliwienie przeprowadzenia operacji bojowej, a także negatywne oddziaływanie na społeczeństwo poprzez użycie różnorodnych mediów tj. telewizja, radio, mobilne rozgłoszenie, ulotki i psychologiczne operacje wojskowe [Walton 2012, s. 5]. Ponadto ma odstraszać, uniemożliwiać proces podejmowania decyzji, szczególnie przez organizacje międzynarodowe, poprzez kreowanie wątpliwości, wywoływanie antyprzywódczych sentymentów, wprowadzanie w błąd oponentów i obniżanie woli walki. W tym celu stosuje się naciski dyplomatyczne, plotki, fałszywą narrację, molestowanie prowadzące do niezadowolenia, tworzenie przeświadczenia o hegemonii i nieuchronnym zagrożeniu [Halper 2013, s. 12]. Poza zakresem tradycyjnej strategicznej komunikacji nowym elementem wojny psychologicznej CRL jest wysoki stopień precyzji uderzania w krytyczne punkty (węzły) dla osiągania nieliniowych efektów, szczególnie pozbawienie motywacji do walki, eliminowanie opozycyjnych liderów, redukcja międzynarodowej pomocy, paraliżowanie zdolności militarnych, rozsiewanie politycznych wewnętrznych sprzeczności czy wreszcie wpływanie na ekonomię [Walton 2012, s. 5]. Przykładami w sferze ekonomii mogą być: stosowanie bojkotu, ograniczenie eksportu rzadkich surowców mineralnych czy zagrożenie drapieżnymi praktykami rozszerzania rynku.

W wojnie prawnej CRL wykorzystuje obowiązujący system prawny do osiągnięcia własnych celów politycznych i komercyjnych. Tego typu wojna obejmuje szerokie działania, od nadinterpretacji zapisów prawnych aż do publikowania fałszywych map (obejmuje ponad milion kilometrów kwadratowych terytorium na morzu Południowochińskim i obszary graniczne z Indiami) spornych terenów w celu uzasadnienia swoich roszczeń o zasoby i terytoria. Instrumenty wojny prawnej obejmują: wewnętrzną i międzynarodową legislację, prawo sądowe, opinie prawne i aparat ścigania [Gatz 2014]. Ważna jest również edukacja prawna, w rezultacie której nabyta wiedza jest wykorzystywana do prowadzenia operacji polegających między innymi na odstraszeniu czy narzucaniu sankcji. Wojna prawna jest stosowana do uwiarygodnienia i zalegalizowania podjętych działań oraz scementowania z działaniami medialnymi dla kreowania wątpliwości wśród oponentów i neutralizowania cywilnych i wojskowych autorytetów oraz szerokiej społeczności międzynarodowej i w konsekwencji postawienia wszystkich zainteresowanych podmiotów przed faktami dokonanymi. Wojna prawna jest więc zasadniczym komponentem chińskich wysiłków, zmierzających do ograniczania politycznego poparcia i propagowania, informowania oraz budowania roszczeń o zasoby i terytoria [Halper 20013, s. 30].

Wojna medialna, nazywana również wojną w sferze opinii publicznej, jest kluczowa dla osiągnięcia dominacji w sferze wojny psychologicznej i prawnej. Może być stosowana niezależnie od prowadzonej konfrontacji w sferze militarnej. Jest rozumiana jako stała, nieprzerwana aktywność prowadzona w celu wywierania długotrwałego wpływu na percepcję, postrzeganie i ogląd rzeczywistości oraz kształtowanie stosunku ludzi do zachodzących zdarzeń. Jednym z wielu stosowanych narzędzi są wiadomości przekazywane przez państwowe i prywatne media państwowe i zagraniczne. Kształtowanie opinii publicznej nie jest ograniczone do prasy, ale obejmuje wszystkie elementy przekazu, mające wpływ na kształtowanie opinii publicznej tj. Internet, rozgłośnie radiowe i telewizyjne, książki. Wyselekcjonowane informacje są przekazywane zgodnie z opracowanym planem oddziaływania na określone grupy społeczne. W większości przypadków wojna jest ukierunkowana na siły zbrojne przeciwnika i stanowi uzupełnienie oddziaływania politycznego, dyplomatycznego i militarnego [Cheng 2012, s. 3]. Celem wojny informacyjnej jest utrzymanie wysokiego morale społeczności chińskiej i generowanie wsparcia dla ludności mieszkającej w kraju i poza granicami, osłabienie woli walki przeciwnika i wpływanie na jego świadomość oraz na zmiany w postrzeganiu przez niego sytuacji [Halper 20013, s. 31]. W opinii D. Chenga filarami wojny w sferze publicznej są centralne wytyczne, uprzedzanie zdarzeń, elastyczność i responsywność oraz wykorzystanie dostępnych zasobów [Cheng 2012, s. 4].

Koncepcja zintegrowanego prowadzenia wojny psychologicznej, medialnej i prawnej jest miękką odmianą zastosowania chińskiej *hard power*. Jednoczesne użycie jej komponentów wpisuje się w prowadzenie kampanii na poziomie strategicznym i osiągnięcia znaczących efektów. Jest potwierdzeniem tezy, że wojna nie jest tylko domeną sił zbrojnych, ale kompleksowym oddziaływaniem w różnych domenach siły narodowej, a użycie instrumentów niemilitarnych czasami jest ważniejsze niż projekcja siły i działania kinetyczne. Potwierdza też tezę, że stosownie presji, zastraszania czy innych form niemilitarnego oddziaływania pomiędzy wojną i pokojem jest formą prowadzenia małej wojny i odnoszenia dużych zwycięstw. Z drugiej strony sprawdza się stara maksyma i zasada sztuki wojennej Sun Tzu, która mówi o odnoszeniu zwycięstw bez prowadzenia wojny.

Zakończenie

Clausewitz twierdził, że wojna jest brutalnym aktem działań politycznych, ale Mao Zedong dodawał, że bez rozlewu krwi. Współczesne konflikty wpisują się w ten paradygmat, gdyż wojny polityczne, niekonwencjonalne czy nieograniczone wypełniają przestrzeń szarej strefy, rozciągającej się pomiędzy binarną granicą wojny a pokoju. Obecnie stają się instrumentami realizacji strategii i osiągnięcia celów politycznych. Obejmują zintegrowane i zsynchronizowane użycie instrumentów siły narodowej i dostępnych narzędzi, głównie o charakterze niemilitarnym i niekinetycznym oddziaływania. Siła militarna schodzi generalnie na drugi plan, ale mimo to będzie wykorzystywana do wywoływania presji i stanowić będzie swoisty katalizator przyspieszający osiągnięcie zakładanego stanu końcowego. Dokumenty doktrynalne największych państw w świecie zakładają, że bez instrumentu militarnego żadna wojna nie może być wygrana, a siły zbrojne będą zawsze potrzebne do ostatecznych rozstrzygnięć, szczególnie w sytuacji, gdy inne metody oddziaływania nie przyniosą oczekiwanych rezultatów.

Ocenia się, że z powodu narastania tendencji rewizjonistycznych i quazi rewizjonistycznych międzynarodowego porządku wojny w szarej strefie będą stanowiły największe wyzwanie nadchodzącej dekady. Wojny w szarej strefie oferują znaczące korzyści, osiągnięte w dłuższym czasie przy stosunkowo niskich kosztach. Mogą być stosowane w dowolnych częściach świata, gdyż w erze globalizacji formalne granice państwowe nie stanowią żadnej przeszkody. Dotychczasowe agresywne działania Federacji Rosyjskiej, skutkujące przyłączeniem Krymu, i stałe powiększanie wpływów Chin na Morzu Południowochińskim potwierdzają tezę, która mówi, że aktualnie brak jest mechanizmów,

którymi dysponują poszczególne państwa i organizacje międzynarodowe, skutecznie przeciwdziałających tego typu aktywnościom lub zniechęcających do ich prowadzenia. Aby przygotować się do działania w szarej strefie, wcale nie potrzeba dysponować szeroką paletą zdolności. Wydaje się, że kampanie w ramach niej prowadzone mogą ponieść fiasko w przypadku sprawnie działających mechanizmów międzynarodowych systemów bezpieczeństwa. Należy więc sądzić, że celowe jest wzmacnianie norm i zasad instytucjonalnego i międzynarodowego porządku prawnego, a także wprowadzenie nowych zasad zachowania się i angażowania sił zbrojnych w rejonach spornych terytoriów. Należy też opracować strategię przeciwdziałania rewizjonizmowi i nieuzasadnionego utrwalania stref wpływów, a szczególnie dyskredytowania takiego zachowania na arenie międzynarodowej.

Bibliografia

Chau D.C. (2007), *Political Warfare in Sub-Saharan Africa*, March [online], <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=32303>, dostęp: 27 marca 2016.

Cheng D. (2012), *Winning Without Fighting: Chinese Public Opinion Warfare and the Need for a Robust American Response*, "Backgrounder", No. 2745, November 21 [online], http://thf_media.s3.amazonaws.com/2012/pdf/bg2745.pdf, dostęp: 27 marca 2016.

Cisowski T.A. (2009), *United States And Unconventional Warfare*, Quantico [online], <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a507997.pdf>, dostęp: 27 marca 2016.

Counter-Unconventional Warfare (2014), White Paper, United States Army Special Operations Command, 26 September [online], <https://info.publicintelligence.net/USASOC-CounterUnconventionalWarfare.pdf>, dostęp: 27 marca 2016.

Getz B. (2014), *Warfare Three Ways* [online], <http://freebeacon.com/national-security/warfare-three-ways/>, dostęp: 27 marca 2016.

Halper S. (2013), *China: The Three Warfares*, Washington, May [online], http://images.smh.com.au/file/2014/04/11/5343124/China_%2520The%2520three%2520warfares.pdf?rand=1397212645609, dostęp: 27 marca 2016.

Hoffman F. (2016), *The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War*, The Heritage Foundatio [online], https://s3.amazonaws.com/ims-2016/PDF/2016_Index_of_US_Military_Strength_ESSAYS_HOFFMAN.pdf, dostęp: 27 lutego 2016.

Kapusta P. (2015), *The Gray Zone, Special Warfare*, October – December, vol. 28, Issue 4 [online], <http://www.soc.mil/swcs/SWmag/archive/SW2804/October%202015%20Special%20Warfare.pdf>, dostęp: 18 marca 2016.

Kennan G. (1948), *Policy Planning Staff Memorandum*, Washington, May 4 [online], file:///C:/Users/MIREKB/Desktop/GREY%20WAR/Kennan%20on%20the%20CIA.htm, dostęp: 18 marca 2016.

Liang Q. and Xiangsui W. (1999), *Unrestricted Warfare*, Beijing [online], <http://www.c4i.org/unrestricted.pdf>, dostęp: 18 marca 2016.

Maxwell D.S. (2014), *Do We Really Understand Unconventional Warfare?*, "Small Wars Journal", October [online], <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=187543>, dostęp: 18 marca 2016.

Maxwell D.S. (2015), *Congress Has Embraced Unconventional Warfare: Will the US Military and The Rest of the US Government?*, "Small Wars Journal", December [online], <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/congress-has-embraced-unconventional-warfare-will-the-us-military-and-the-rest-of-the-us-go>, dostęp: 16 lutego 2016.

Mazarr M.J. (2015a), *Mastering The Gray Zone: Understanding A Changing Era Of Conflict*, Carlisle, December [online], <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1303>, dostęp: 20 marca 2016.

Mazarr M.J. (2015b), *Struggle in the Gray Zone and World Order*, War on the Rock, December 22 [online], <http://warontherocks.com/2015/12/struggle-in-the-gray-zone-and-world-order/>, dostęp: 20 marca 2016.

Okin S. (2016), *IR Theory and the Gray Zone* [online], <http://www.stephenokin.com/2016/01/ir-theory-and-the-gray-zone/>, dostęp: 18 marca 2016.

Pomerantsev P. (2015), *Brave New War*, The Atlantic, 29 December [online], <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/12/war-2015-china-russia-isis/422085/>, dostęp: 18 marca 2016.

Smith P. (1991), *On Political War*, Washington [online], <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a233501.pdf>, dostęp: 21 marca 2016.

SOF Support to Political Warfare (2015), White Paper, 10 March [online], <https://dl.dropboxusercontent.com/u/6891151/Support%20to%20Political%20Warfare%20White%20Paper%20v2.3-RMT%20%2810MAR2015%29%20%20%20.pdf>, dostęp: 21 marca 2016.

Special Forces Unconventional Warfare TC 18-01 (2010) [online], <https://docs.google.com/document/d/1e6GaRGZATVUveM9higdfqwbqZTPFLVPKQLeBqc-kQ7E/edit>, dostęp: 12 lutego 2016.

United States Political Warfare Policy (2015), Draft, January, Washington [online], <https://dl.dropboxusercontent.com/u/6891151/2015%2C03%2C14%20PWP.pdf>, dostęp: 18 marca 2016.

Walton T.A. (2012), *China's Three Warfares*, 18 January [online], <http://www.delex.com/data/files/Three%20Warfares.pdf>, dostęp: 18 marca 2016.

Wall A.E. (2011), *Demystifying The Title 10-Title 50 Debate: Distinguishing Military Operations, Intelligence Activities, and Covert Action*, "Harvard National Security Journal", vol. 3, January 1 [online], http://harvardnsj.org/wp-content/uploads/2012/01/Vol.-3_Wall.pdf, dostęp: 12 lutego 2016.



SPOŁECZNA AKADEMIA NAUK
ŁÓDŹ

Studia I i II stopnia

(LICENCJACKIE, INŻYNIERSKIE, MAGISTERSKIE)

- Administracja
- Architektura i urbanistyka
- Bezpieczeństwo narodowe
- Dziennikarstwo i komunikacja społeczna
- Film i sztuki audiowizualne
- Filologia angielska
- Finanse i rachunkowość
- Fizjoterapia
- Geodezja i kartografia
- Grafika
- Informatyka
- Kosmetologia
- Logistyka
- Ochrona środowiska
- Pedagogika
- Praca socjalna
- Prawo
- Psychologia
- Socjologia

- Stosunki międzynarodowe
- Turystyka i rekreacja
- Zarządzanie
- Zdrowie publiczne

Studia podyplomowe

- Bezpieczeństwo
- Finanse i rachunkowość
- Informatyka
- Komunikacja i marketing
- Pedagogika
- Psychologia i socjologia
- Zarządzanie

Studia III stopnia

(SEMINARIUM DOKTORANCKIE)

- Informatyka
- Zarządzanie

www.spoleczna.pl



Studia w języku angielskim:

- Master of Science in Professional Communication
- MBA (SAN) + Master
- Master + Magister

ISSN 1733-2486

www.clarkuniversity.eu