Czasopismo
Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

BEZPIECZEŃSTWO
TEORIA I PRAKTYKA

numer 1–2 (I) Kraków 2009

BEZPIECZEŃSTWO
TEORIA I PRAKTYKA
Czasopismo Krakowskiej
Akademii
im. Andrzeja
Frycza Modrzewskiego

Adres redakcji
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1
30-705 Kraków
tel. (012) 25 24 665
e-mail: biuro@kte.pl

Rada Wydawnicza
Klemens Budzowski
Maria Kapiszewska
Zbigniew Maciąg
Jacek M. Majchrowski

Rada Programowa
Mieczysław Bieniek, Stanisław Dawidziuk,
Bogdan Klich, Jerzy Konieczny,
Mirosław Kwieciński, Sławomir Mazur,
Andrzej Pepłoński, Jan Widacki,
Wiesław Wróblewski (przewodniczący)

Redaktor naczelny
Klemens Budzowski

Sekretarz redakcji
Halina Baszak-Jaroń

Recenzenci
prof. dr hab. Jerzy Konieczny
prof. dr hab. Hieronim Kubiak
dr hab. Arkadiusz Letkiewicz
dr hab. Andrzej Żebrowski

Tłumaczenia
język rosyjski: Oleg Aleksejczuk
język angielski: Małgorzata Kiełtyka

Projekt okładki i stron tytułowych
Joanna Sroka

Łamanie
Joanna Sroka

Korekta redakcyjna
Kamila Zimnicka-Warchoł

Copyright© by Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2009

ISSN 1899-6264

Druk
Tercja SC

Redakcja nie zwraca materiałów niezamówionych. Decyzja o opublikowaniu tekstu uzależniona jest od opinii redakcji i recenzentów. Redakcja zastrzega sobie prawo modyfikowania tytułów i skracania tekstów przeznaczonych do druku. Artykuły powinny być przesyłane w dwóch egzemplarzach wraz z wersją elektroniczną.

Na zlecenie
Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ka.edu.pl

Wydawca
Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.
– Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2009

Sprzedaż prowadzi
Księgarnia Krakowskiego Towarzystwa
Edukacyjnego Spółka z o.o.
Kampus Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1
30-705 Kraków
tel./fax: (012) 25 24 593
e-mail: ksiegarnia@kte.pl

BEZPIECZEŃSTWO • 2009 nr 1–2
TEORIA I PRAKTYKA

Spis treści

Agata Tyburska: Zagrożenia bezpieczeństwa państwa – wybrane aspekty w kontekście bezpieczeństwa europejskiego 7

Beata Molo: Niemcy wobec międzynarodowego bezpieczeństwa ekologicznego: problem redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery na początku XXI wieku 19

Marta Pomykała: Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa wobec współczesnych zagrożeń 33

Jacek Lipski, Urszula Nalaskowska: Status Biura Ochrony Rządu – instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego 43

Andrzej Sęk: Bezpieczeństwo lokalne w systemie zarządzania kryzysowego wobec zagrożeń terrorystycznych na przykładzie powiatu ostrołęckiego. Wybrane zagadnienia 51

Piotr Bogdalski: Warunki efektywności szkolenia podstawowego w kontekście procesu kształtowania kadrowego potencjału Policji 61

Mariusz Ciarka: Polsko-słowackie patrole policji. Uwarunkowania prawne i praktyka na przykładzie województwa małopolskiego 71

Piotr Łuka, Danuta Micek: Służba prewencyjna – funkcjonowanie jednoosobowych służb patrolowych w jednostkach policji 77

Sylwester Karwowski: Wpływ technicznych środków pomiaru prędkości na poziom bezpieczeństwa na drogach (fragment raportu) 91

Krystian Marecik, Andrzej Głodziński, Paweł Krawiec: Etyka w trakcie czynności operacyjno-rozpoznawczych 105

Anna Konik, Paweł Pomorski: Kryminogenność Ustawy o usługach detektywistycznych 113

Piotr Kosmaty: Kontrola rozmów telefonicznych jako czynność procesowa 125

Natalia Mirska: Podatność wiktymizacyjna a samoocena i optymizm 137

Z KART HISTORII

Andrzej Aksamitowski: Ministrowie spraw wojskowych II RP i ich działalność polityczno-wojskowa w okresie poprzedzającym i w czasie zamachu majowego 155

Zygmunt Kozak: Działalność Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej w dziedzinie biernej obrony ludności cywilnej 171

RECENZJE

Paweł Stachnik: Rolf Uesseler, *Wojna jako usługa. Jak prywatne firmy wojskowe niszczą demokrację* 191

Kazimierz Kraj: „Historyczno-Publicystyczny Almanach Łubianka" 199

Kazimierz Kraj: W.M. Kułagin, *Mieżdunarodnaja biezopasnost'* 203

Marcin Lasoń: Gerhard Besier, Katarzyna Stokłosa, *Europa dyktatur Nowa historia XX wieku* 207

Marta du Vall: Patrick J. Buchanan, *Dzień sądu, czyli jak pycha, ideologia i chciwość niszczą Amerykę* 211

KOMUNIKATY i SPRAWOZDANIA

Artur Budzowski: Konferencja naukowa „Forum Ekologiczne dla Biznesu" 219

Grzegorz Tobolczyk: Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Wywiad i Kontrwywiad w Świecie" 231

STRESZCZENIA / РЕЗЮМЕ / ABSTRACTS 237

BEZPIECZEŃSTWO TEORIA I PRAKTYKA 2009 nr 1–2

Agata Tyburska

Zagrożenia bezpieczeństwa państwa – wybrane aspekty w kontekście bezpieczeństwa europejskiego

Ci, którzy mają jasną wizję tego,
co ich czeka, skuteczniej poradzą sobie
z każdym zagrożeniem.
Tukidydes

Wprowadzenie

Nadrzędnym celem polityki państwa jest zagwarantowanie obywatelom bezpieczeństwa stanowiącego podstawę harmonijnego rozwoju społeczeństwa, sprzyjającego rozwojowi cywilizacyjnemu państwa i narodu, a także skutecznej ochrony i obrony wartości interesów narodowych przed istniejącymi i możliwymi zagrożeniami zarówno militarnymi, jak i niemilitarnymi, wewnętrznymi i zewnętrznymi. Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa traktowana jest jako urzeczywistnianie swoistej misji pełnionej przez organy państwa, samorządy, społeczeństwo i obywateli. Misja ta odnosi się zatem do dwóch podstawowych obszarów bezpieczeństwa. Pierwszy z nich obejmuje elementy związane z ochroną i obroną „wartości i interesów narodowych przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami" , drugi zaś dotyczy budowania „wewnętrznych i zewnętrznych warunków dla swobodnego rozwoju i sprostania wyzwa-

niom, jakie niesie dla narodu zmienność, nieprzewidywalność i postęp cywilizacyjny". Oba wymienione obszary są ściśle ze sobą powiązane, niejednokrotnie wzajemnie się przenikając.

Doświadczenia ostatnich lat wskazują, iż funkcjonujący dotychczas podział na: bezpieczeństwo publiczne, narodowe, państwowe, regionalne, ogólnoświatowe i globalne jest podziałem czysto akademickim, nieodpowiadającym charakterowi współczesnych zagrożeń. Czołowi politycy przyznają, że „granice pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, policją i wojskiem, zapobieganiem kryzysom oraz ich rozwiązywaniem, walką z kryminalną i finansową przestępczością, tropieniem terroryzmu i radzeniem sobie z upadłymi reżimami stają się sztuczne i niewyraźne". Jednocześnie w literaturze przedmiotu coraz częściej dominują poglądy, że „bezpieczeństwo państw i narodów zależy od bezpieczeństwa światowego i odwrotnie". Dlatego też strategia ochrony i obrony narodowej sprowadza się do wyboru zarówno cywilnych, jak i wojskowych, optymalnych środków oraz metod ochrony i obrony w zależności od powstałych lub przewidywanych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego.

Przyjęta „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczpospolitej Polskiej" wskazuje podstawowe cele i zadania przewidziane do realizacji w ramach zapewnienia optymalnego poziomu bezpieczeństwa w różnych aspektach funkcjonowania państwa. Podkreślając rolę zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa państwa, „Strategia" wskazuje główne kierunki działań administracji publicznej, organizacji pozarządowych i obywateli w obszarach określonych jako bezpieczeństwo: zewnętrzne, wewnętrzne, militarne, społeczne, obywatelskie, ekonomiczne, ekologiczne, informacyjne i telekomunikacyjne.

W przypadku zaistnienia zagrożenia bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego czy też sytuacji stwarzających niebezpieczeństwo dla życia (zdrowia) ludzi, porządku prawnego, priorytetowym celem państwa jest utrzymanie zdolności do efektywnego reagowania, którego głównym celem jest powstrzymanie bezprawnych działań wywołujących zagrożenie. Konieczność utrzymania sprawności reagowania dotyczy również zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu, powstałych w wyniku klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych. Zgodnie z przyjętymi kierunkami „Strategii", kształtując bezpieczeństwo wewnętrzne, należy przede wszystkim uwzględnić konieczność stworzenia w Polsce zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego odpowiadającego wymogom i możliwościom technicznym XXI w. oraz zintegrowania działań prowadzonych na terenie Polski z przedsięwzięciami realizowanymi w NATO i Unii Europejskiej.

Zapewnienie optymalnego poziomu bezpieczeństwa dla wszystkich mieszkańców kraju wymaga uwzględnienia szeregu aspektów i precyzyjnego zdiagnozowania współczesnych zagrożeń. Dużo uwagi w tym zakresie poświęcić należy na: rozpoznanie możliwości wystąpienia zagrożeń terrorystycznych, organizację sprawnego przeciwdziałania nie tylko atakom terrorystycznym oraz możliwości ich zrealizowania, ale również niedopuszczenie do powstania tego typu zagrożenia, edukację społeczeństwa w zakresie reakcji, zachowań w przypadku zagrożenia, czy też zaistnienia ataku terrorystycznego, doskonalenie sprawności opartej na profesjonalizmie działania w sytuacjach kryzysowych tych wszystkich podmiotów (instytucji), do których obowiązków ustawowych należą działania w obszarach bezpieczeństwa i porządku, doskonalenie współdziałania pomiędzy służbami i organami odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie zagrożeniom ze

szczególnym uwzględnieniem działań prowadzonych przez terrorystów, a także zapobieganie wszelkiego rodzaju zjawiskom stanowiącym zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa ze szczególnym naciskiem na zagrożenia skutkujące naruszeniem porządku konstytucyjnego, propagujące rasizm czy ideologie totalitarne.

Przyjmuje się, że człowiek stanowi zasadniczy i kluczowy podmiot, który warunkuje koncepcje, modele i systemy odnoszące się do obszarów bezpieczeństwa. Zagwarantowanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa związane jest nie tylko z interesem państwa i narodu, ale wymogiem zrealizowania podstawowych potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnych w zakresie: zapewnienia niepodległości, nienaruszalności terytorialnej, wolności, bezpieczeństwa, poszanowania praw człowieka i obywatela, zachowania dziedzictwa narodowego oraz ochrony środowiska naturalnego w warunkach zrównoważonego rozwoju.

W dzisiejszych czasach społeczeństwo zasypywane jest lawiną informacji donoszących o zagrożeniach związanych z terroryzmem międzynarodowym, rozwojem przestępczości zorganizowanej, stosunkowo łatwym dostępem przestępców do broni masowego rażenia oraz środków ich przenoszenia, zagrożeniami wynikającymi z rozwoju technik informatycznych, epidemii nieuleczalnych chorób oraz anomalii pogodowych i katastrof ekologicznych.

Z tego też względu nadrzędnym celem strategicznym Rzeczpospolitej Polskiej jest zagwarantowanie „korzystnych i bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez eliminację zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń, redukowanie ryzyka oraz odpowiednie oszacowanie podejmowanych wyzwań i umiejętne wykorzystywanie pojawiających się szans". Jako główne cele strategiczne wyprowadzone z celu nadrzędnego przyjęto – oprócz zapewnienia wolności obywatelom, przestrzegania praw człowieka, niepodległości, nienaruszalności i suwerenności kraju – także zagwarantowanie bezpiecznych podstaw do normalnego życia i rozwoju oraz konieczność stworzenia warunków dla rozwoju gospodarczego, cywilizacyjnego. W ramach wskazywanych priorytetów znalazł się również obowiązek państwa dotyczący zapewnienia ochrony majątku indywidualnego i zbiorowego w obszarze dziedzictwa narodowego oraz ochrona ludzi i środowiska naturalnego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof wywołanych działaniem człowieka.

W sytuacji zacierania się granic pomiędzy postrzeganiem bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa pojawia się konieczność modyfikacji prowadzonej polityki państwa odnoszącej się do obszarów bezpieczeństwa narodowego. Zasada wskazująca na to, że skuteczność działania konkretnego państwa na zewnętrz uwarunkowana jest jakością wewnętrznego ładu politycznego, gospodarczego i społecznego danego kraju, wymusiła konieczność budowy zintegrowanego systemu bezpieczeństwa państwa. Potrzeba zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa wynika także z członkostwa Polski w NATO, Unii Europejskiej oraz przystąpienia do układu z Schengen.

Państwa Unii Europejskiej przywiązują olbrzymie znaczenie do ujednolicenia przepisów prawa w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tworzenie ponadnarodowej polityki, strategii i programów dotyczących zagadnień bezpieczeństwa pozwala na odnalezienie wspólnych obszarów gwarantujących utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego poszczególnych państw oraz zaprowadzenie międzynarodowego ładu.

Agata Tyburska

Ochrona infrastruktury stanowiącej potencjał bezpieczeństwa państwa w aspekcie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej

W interesie każdego rządu leży maksymalna ochrona infrastruktury stanowiącej potencjał bezpieczeństwa państwa. Ochrona ta sprowadza się głównie do zapobiegania zniszczeniu, uszkodzeniu, awarii lub zakłóceniu jej prawidłowego funkcjonowania będącego następstwem działania człowieka lub sił natury. Istotny w tym przypadku jest także czas, jakiego potrzebuje dane państwo na odbudowę zniszczonej infrastruktury, likwidację awarii, naprawę uszkodzonych elementów, inaczej mówiąc, przywrócenie właściwego funkcjonowania elementów infrastruktury „wrażliwej".

Na szczególne znaczenie odpowiedniego zabezpieczenia infrastruktury ważnej z punktu widzenia bezpieczeństwa obywateli państw członkowskich zwraca uwagę Komisja oraz Rada Europejska, opracowując koncepcję Europejskiego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (EPOIK).

W dokumentach Unii Europejskiej dla określenia infrastruktury stanowiącej potencjał bezpieczeństwa wspólnoty używane jest sformułowanie infrastruktura krytyczna. Przyjęta przez Radę Unii Europejskiej definicja tego pojęcia rozumie przez nie: „zasoby rzeczowe, usługi, urządzenia informatyczne, sieci i aktywa infrastrukturalne, których zakłócenie lub zniszczenie miałoby znaczący wpływ na najważniejsze funkcje społeczne, w tym łańcuch dostaw, zdrowie, bezpieczeństwo, ochronę, pomyślność gospodarczą lub społeczną obywateli lub funkcjonowanie wspólnoty lub należących do niej państw członkowskich".

Znaczny poziom uogólnienia przyjęty przy definiowaniu infrastruktury krytycznej przekłada się na trudności w klasyfikowaniu obiektów, urządzeń czy obszarów stanowiących tego typu infrastrukturę.

Powołana do życia Europejska Strategia Bezpieczeństwa, określając rodzaje współczesnych zagrożeń, wskazuje na konieczność opracowania i przyjęcia odpowiedniego systemu pozwalającego na właściwy, szybki obieg informacji oraz koordynację działań pomiędzy państwami w zakresie ochrony najważniejszych obiektów (obszarów) infrastruktury krytycznej we wszystkich państwach członkowskich. Dodatkowo podkreśla się konieczność zintegrowania i skoordynowania działań poszczególnych państw Unii Europejskiej w zakresie zarządzania kryzysowego w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowych o konsekwencjach transgranicznych.

W 2004 r. Rada Europejska zainicjowała przyjęcie przez Komisję komunikatu „Ochrona infrastruktury krytycznej w walce z terroryzmem", w którym przedstawiono wnioski dotyczące unowocześnienia europejskich systemów zapobiegania zamachom terrorystycznym ukierunkowanym na obiekty, obszary i urządzenia stanowiące infrastrukturę krytyczną państw członkowskich. Dużo uwagi poświęcono także usprawnieniu gotowości i reakcji odpowiednich służb i instytucji w przypadku przeprowadzenia zamachu.

Jako specyficzny rodzaj infrastruktury krytycznej uznano także porty morskie i lotnicze. Zamachy terrorystyczne ukierunkowane na te obszary funkcjonowania państwa wymusiły konieczność podjęcia szczególnych środków ochrony nie tylko portów morskich i lotniczych, ale również samolotów i statków. Główny cel zabezpieczenia

tego typu obiektów infrastruktury krytycznej sprowadza się do wzmożenia ochrony statków, samolotów, portów morskich oraz obiektów lotniczych przed umyślnym działaniem mogącym wyrządzić szkodę statkom (samolotom) przeznaczonym do międzynarodowej (krajowej) żeglugi morskiej (powietrznej), ich pasażerom, ładunkom lub innym obiektom, obszarom czy urządzeniom bezpośrednio z nimi powiązanym (porty morskie, rzeczne, lotnicze itp.).

W 2005 r. Komisja Europejska wskazała na konieczność przygotowania Europejskiego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (EPOIK) uwzględniającego interdyscyplinarne podejście do zagrożeń infrastruktury krytycznej ze zwróceniem szczególnej uwagi na niebezpieczeństwa wynikające z terroryzmu. Podstawą do utworzenia Europejskiego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (EPOIK) oraz „Sieciowego systemu ostrzegania o zagrożeniach wymierzonych w infrastrukturę krytyczną" (CIWIN) stała się konieczność zapewnienia ochrony życia i mienia mieszkańców państw członkowskich przed zamachami terrorystycznymi, klęskami żywiołowymi i awariami technicznymi oraz zabezpieczenie przed skutkami tego typu zdarzeń. Zwrócono również uwagę na zagrożenia infrastruktury krytycznej wynikające z ludzkich zaniedbań, wypadków, piractwa komputerowego oraz działania przestępczego.

Europejski Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej zbudowany został na sześciu podstawowych zasadach: pomocniczości, komplementarności, poufności, współpracy zainteresowanych stron, proporcjonalności oraz indywidualnego traktowania sektorów. Celem podjęcia zintegrowanych działań wszystkich państw członkowskich w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej stało się takie jej zaprojektowanie, aby wszelkiego rodzaju zakłócenia, ograniczenia i trudności w prawidłowym funkcjonowaniu elementów infrastruktury były krótkotrwałe, rzadkie, a ich usunięcie nieskomplikowane.

Możliwości finansowania przedsięwzięć związanych z ochroną infrastruktury krytycznej wymusiły konieczność opracowania koncepcji wyodrębnienia w poszczególnych państwach członkowskich tych podmiotów infrastruktury, które stanowią największe znaczenie dla wspólnoty, a ich zniszczenie, uszkodzenie bądź zakłócenie funkcjonowania wpływałoby niekorzystnie na co najmniej dwa państwa członkowskie. Takie wyodrębnienie dotyczy także infrastruktury krytycznej, której naruszenie skutkować będzie negatywnymi następstwami w jednym państwie, ale jedynie w przypadku, gdy jest ona położona na terenie innego państwa wspólnoty. Tak wyodrębniona infrastruktura stanowiłaby Europejską Infrastrukturę Krytyczną (EIK), charakteryzującą się wzajemnymi powiązaniami i współzależnością pomiędzy „wrażliwymi" sektorami.

Przyjęte w tym obszarze standardy Unii Europejskiej dotyczyłyby procedur określania i klasyfikowania obiektów, obszarów, urządzeń jako krytycznych z punktu widzenia transgranicznych skutków wywołanych ich niesprawnością. Do zadań państw członkowskich należałoby także wypracowanie jednolitych zasad obowiązujących przy ocenie potrzeb odnoszących się do podniesienia poziomu ochrony danego obiektu, obszaru lub urządzenia wytypowanego jako krytyczny z punktu widzenia bezpieczeństwa wspólnoty.

Dla usprawnienia współpracy w obszarze Europejskiej Infrastruktury Krytycznej zaproponowano wyznaczenie punktów kontaktowych w poszczególnych państwach wspólnoty, których zadanie polega na koordynowaniu przedsięwzięć związanych z ochroną infrastruktury krytycznej na terenie danego państwa oraz współpraca z przedstawicielami innych państw, a także Radą i Komisją Europejską.

Istotnym filarem współpracy pomiędzy państwami Unii Europejskiej w zakresie ochrony Europejskiej Infrastruktury Krytycznej jest także odpowiednio zorganizowany system wymiany informacji pomiędzy przedstawicielami władz państw członkowskich, przedstawicielami przemysłu oraz Komisją Europejską.

Należy podkreślić, że tylko część obiektów, obszarów i urządzeń tzw. „wrażliwych" znajdujących się na terenie państw wspólnoty znajdzie się w polu zainteresowań Komisji Europejskiej. W takiej sytuacji część podmiotów klasyfikowanych jako krytyczne może stanowić jedynie Krajową Infrastrukturę Krytyczną (KIK), która również wymaga odpowiedniego poziomu zabezpieczenia. Opracowanie odpowiedniej koncepcji ochrony w takich przypadkach wynikać będzie z zakresu i rozmiarów strat będących następstwem zakłócenia funkcjonowania elementów wchodzących w skład Krajowej Infrastruktury Krytycznej. Zakres strat odnoszących się do konkretnej infrastruktury krytycznej określany jest na podstawie wielkości obszaru geograficznego dotkniętego skutkami zakłóceń lub zniszczeń, a przejawiających się między innymi brakiem możliwości zrealizowania podstawowych potrzeb, ograniczeniem możliwości dostępu do dóbr lub usług będących następstwem niesprawności infrastruktury krytycznej. Jeśli chodzi o rozmiar strat, to są one z reguły określane przez pryzmat skutków społecznych, ekonomicznych, ekologicznych, politycznych, psychologicznych oraz zdrowotnych dotykających obywateli danego państwa członkowskiego.

Odpowiednie zabezpieczenie Krajowej Infrastruktury Krytycznej to także wyzwanie dla wszystkich władz państw członkowskich, których rola nie powinna zamykać się na przewodniczeniu w pracach koncepcyjnych związanych z ochroną posiadanych obiektów infrastruktury krytycznej. Zaangażowanie administracji rządowej wiąże się także z usystematyzowaniem pojęć, uporządkowaniem regulacji prawnych, koordynowaniem prac wdrożeniowych oraz propagowaniem tzw. dobrych praktyk stosowanych w obszarze ochrony infrastruktury krytycznej.

Problematyka infrastruktury stanowiącej potencjał bezpieczeństwa i obronności państwa – trudności interpretacyjne

Jednym z elementów kształtujących poczucie bezpieczeństwa obywateli jest odpowiedni poziom zabezpieczenia infrastruktury stanowiącej potencjał danego państwa. Obecnie w Polsce funkcjonuje kilka określeń odnoszących się do obiektów, obszarów czy urządzeń składających się na potencjał bezpieczeństwa i obronności państwa. Jednym z nich jest określenie infrastruktura krytyczna. Najczęściej tym pojęciem określane są systemy i funkcjonujące w ich ramach obiekty, urządzenia i instalacje, a także usługi ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i obywateli. Zapewniają one jednocześnie sprawne funkcjonowanie organów administracji publicznej, instytucji i przedsiębiorców realizujących interesy państwa. Jako elementy stanowiące infrastrukturę krytyczną wymieniane są systemy: zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatyczne, finansowe, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia, transportowe i komunikacyjne, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania sub-

stancji chemicznych i promieniotwórczych (rurociągi przesyłające substancje niebezpieczne).

Jak już wspomniano, w interesie każdego państwa leży maksymalna ochrona posiadanej infrastruktury krytycznej przed różnego rodzaju zagrożeniami, awariami, atakami (w tym terrorystycznymi), czy innymi zdarzeniami, które mogą zakłócać prawidłowe jej funkcjonowanie. W takich przypadkach ochrona infrastruktury krytycznej polega głównie na odpowiednim organizowaniu i prowadzeniu działań, które zapewnią prawidłowe funkcjonowanie systemów wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, czy też szybkie ich odtworzenie w sytuacji zagrożenia.

Organizacja ochrony infrastruktury krytycznej wymaga nie tylko odpowiedniej organizacji, ale również racjonalnego planowania uwzględniającego możliwości wykorzystania dostępnych sił i środków. Plany te dotyczą oprócz zagrożeń związanych z reagowaniem w sytuacji kryzysowej także przedsięwzięcia dotyczące zapobiegania czynnikom wywołującym tego typu sytuacje. Obejmują również projekty związane z niebezpieczeństwami mogącymi wystąpić w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny oraz aspekty szybkiego odtwarzania i przywracania właściwego funkcjonowania infrastruktury krytycznej, której funkcjonowanie zostało w jakikolwiek sposób zaburzone, ograniczone lub uniemożliwione. W celu zapobiegania sytuacjom kryzysowym mającym wpływ m.in. na bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej czy też zaistnienia konieczności szybkiej i optymalnej reakcji w sytuacji powstałego zagrożenia powołano Narodowy System Pogotowia Kryzysowego (NSPK) oraz Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. W ramach NSPK organy administracji rządowej wraz z Siłami Zbrojnymi Rzeczpospolitej Polskiej realizują zaplanowane działania w ramach przyjętych zadań i procedur.

Nieco inne ujęcie ochrony infrastruktury stanowiącej potencjał bezpieczeństwa i obronności państwa odnaleźć można w Ustawie o ochronie osób i mienia. Ustawa ta na określenie infrastruktury „wrażliwej" państwa przyjęła sformułowanie: „obszary, obiekty, urządzenia i transporty podlegające obowiązkowej ochronie". Obowiązek wykonywania ochrony ustawa przypisuje specjalistycznym uzbrojonym formacjom ochronnym lub też poprzez wykorzystanie urządzeń zabezpieczenia technicznego. W praktyce obie te formy ochrony mogą być stosowane równolegle.

Podmiotami podlegającymi obowiązkowej ochronie są obszary określone przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów, które muszą być odpowiednio wydzielone i oznakowane.

Podobnie jak w przypadku infrastruktury krytycznej, także w odniesieniu do obszarów, obiektów, urządzeń i transportów podlegających obowiązkowej ochronie używane są różnego rodzaju klasyfikacje. Najczęściej stosowana systematyka wyróżnia cztery podstawowe grupy „obszarów, obiektów, urządzeń i transportów podlegających obowiązkowej ochronie". Wyróżniono je z uwagi na: obronność państwa (1), ochronę interesu gospodarczego państwa (2), bezpieczeństwo publiczne (3) oraz ochronę innych ważnych interesów państwa (4).

W ramach grupy pierwszej wymieniane są zakłady produkcji specjalnej, a także podmioty prowadzące działalność naukowo-badawczą lub konstruktorską związaną z tego typu produkcją. Mieszczą się w niej również zakłady produkujące, remontujące czy też magazynujące uzbrojenie, urządzenia i sprzęt wojskowy oraz magazyny rezerw państwowych. Druga grupa obejmuje oprócz mających dla państwa znaczenie

strategiczne podmiotów związanych z wydobyciem surowców mineralnych również porty morskie i lotnicze oraz banki i przedsiębiorstwa wytwarzające, przechowujące czy też transportujące w znacznej ilości wartości pieniężnych. Do trzeciej grupy zaliczono zakłady, obiekty i urządzenia, których działanie odgrywa istotną rolę dla właściwego funkcjonowania przede wszystkim dużych miast. Podkreśla się, że zniszczenia lub uszkodzenia mogące wystąpić w ramach tego typu podmiotów stanowią zagrożenie dla życia i zdrowia wielu ludzi. Zagrożenia te dotyczą szczególnie środowiska naturalnego związanego nie tylko z funkcjonowaniem elektrowni lub ciepłowni, ale również ujęć wody, wodociągów i oczyszczalni ścieków. W grupie tej znalazły się także podmioty, które w znacznej ilości stosują, produkują lub magazynują materiały jądrowe, źródła i odpady promieniotwórcze oraz materiały toksyczne, odurzające, wybuchowe lub chemiczne wykazujące dużą podatność pożarową lub wybuchową. Dla bezpieczeństwa publicznego olbrzymie znaczenie ma także odpowiednie zabezpieczenie rurociągów paliwowych, linii energetycznych i telekomunikacyjnych. Zagrożenie dla bezpieczeństwa mieszkańców, ich mienia i jednocześnie środowiska naturalnego mogą stanowić również niewłaściwie zabezpieczone lub uszkodzone zapory wodne i śluzy. Czwartą grupę dotyczącą ważnych interesów państwa stanowią przedsiębiorstwa specjalizujące się w unikalnej (rzadkiej) produkcji gospodarczej oraz obiekty i urządzenia telekomunikacyjne, pocztowe, telewizyjne i radiowe. Ze względu na olbrzymie znaczenie dziedzictwa narodowego w grupie tej znalazły się także muzea oraz obiekty kolekcjonujące dobra stanowiące o dorobku i kulturze narodu. W grupie tej umieszczono także archiwa państwowe gromadzące dokumenty istotne z punktu widzenia interesu państwa.

Kolejnym określeniem odnoszącym się do ochrony obiektów stanowiących potencjał bezpieczeństwa państwa jest sformułowanie „obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności" lub (zamiennie) „obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa".

Zgodnie z zapisem Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczpospolitej Polskiej wskazanie obiektów „szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa – w tym obronności" – należy do zadań Rady Ministrów. Ponadto Rada Ministrów zobowiązana została do określenia, które obiekty spełniają kryterium związane z zapewnianiem bezpieczeństwa państwa i wpływają na jego obronność, co znalazło swoje odzwierciedlenie w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie „obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony". Rozporządzenie to dokonuje rozdzielenia „obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony" na dwie kategorie: obiekty kategorii I i obiekty kategorii II, wskazuje zadania odnoszące się do ich szczególnej ochrony oraz opisuje właściwości podmiotów zobowiązanych do uczestniczenia w tej szczególnej ochronie.

W ramach kategorii I wskazane są głównie elementy związane z potencjałem obronnym państwa: zakłady produkujące, remontujące, magazynujące uzbrojenie i sprzęt wojskowy, środki bojowe; prowadzące prace badawczo-rozwojowe oraz konstruktorskie w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa; magazyny rezerw państwowych (np. bazy, składy paliw płynnych, żywności, leków, materiałów sanitarnych); obiekty podległe lub nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej oraz obiekty in-

frastruktur transportu samochodowego, kolejowego, lotniczego, morskiego, wodnego śródlądowego, drogownictwa, kolejnictwa i łączności; ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej; zapory wodne; urządzenia hydrotechniczne; obiekty należące do jednostek organizacyjnych Agencji Wywiadu, Narodowego Banku Polskiego, Banku Gospodarstwa Krajowego, Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA oraz Mennicy Państwowej SA; obiekty telekomunikacyjne służące nadawaniu programów radia i telewizji publicznej, a także miejsca, w których następuje produkcja, stosowanie lub magazynowanie materiałów jądrowych czy też źródła i odpady promieniotwórcze.

Kategorii II przypisano obiekty związane z prawidłowym funkcjonowaniem administracji publicznej, zapewnieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz umożliwiające normalne funkcjonowanie społeczeństwu. Stąd też w katalogu tej kategorii znalazły się: obiekty organów, jednostek organizacyjnych podległe lub nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji; obiekty jednostek organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz te, które znajdują się we właściwości Ministra Sprawiedliwości, Służby Więziennej oraz jednostek organizacyjnych, które są podległe bądź nadzorowane przez Ministra Sprawiedliwości; zakłady związane z wydobywaniem kopalin podstawowych; obiekty (miejsca), w których są produkowane, stosowane lub magazynowane materiały stwarzające zagrożenie związane z pożarem lub wystąpieniem wybuchu, a także te, gdzie prowadzona jest działalność oparta na wykorzystywaniu toksycznych związków chemicznych i ich prekursorów, środków biologicznych, mikrobiologicznych, mikroorganizmów, toksyn i innych substancji powodujących zachorowania u ludzi lub/i zwierząt; elektrownie oraz inne obiekty elektroenergetyczne. Do kategorii II zalicza się jeszcze inne obiekty znajdujące się we właściwości organów administracji rządowej lub też organów jednostek samorządu terytorialnego, formacji, instytucji państwowych, a także prywatnych przedsiębiorców.

Wskazany akt normatywny określa także podmioty ustalające wykaz obiektów uznanych za „szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa" oraz określa, na czym polega przygotowanie i prowadzenie ochrony we wskazanych kategoriach obiektów. Aby dany element stanowiący potencjał bezpieczeństwa państwa znalazł się w wykazie Rady Ministrów, muszą zostać złożone wnioski sporządzone przez uprawnione podmioty. Do podmiotów tych należy: Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, poszczególni ministrowie, przewodniczący komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego, a także wojewodowie.

Podsumowanie

Każde państwo, realizując własną politykę, tworzy określone struktury pozwalające na zarządzanie bezpieczeństwem. Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej wskazuje organy i instytucje należące do władz ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych, które kształtując politykę bezpieczeństwa, są jednocześnie odpowiedzialne za bezpieczeństwo kraju. Szczególne znaczenie w tym zakresie mają: Prezydent, Parlament, Rada Ministrów oraz centralne organy administracji rządowej, a także siły zbrojne

oraz służby i instytucje rządowe odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne, zapobieganie i przeciwdziałanie pojawiającym się zagrożeniom, prowadzenie działań ratowniczych oraz ochrony ludności i mienia w sytuacji zaistnienia zdarzeń nadzwyczajnych.

Odpowiednio zbudowane struktury tworzą system bezpieczeństwa państwa, którego efektywność i niezawodność zależy nie tylko od poziomu funkcjonowania poszczególnych organów, podmiotów stanowiących ogniwa systemu, ale który również uwarunkowany jest kompetencjami poszczególnych podmiotów oraz procedurami określającymi obszary i zasady ich współdziałania. Istotnym elementem wpływającym na efektywność systemu bezpieczeństwa państwa jest także zdolność do koordynacji i integracji działań podejmowanych przez poszczególne organy, instytucje i służby danego państwa.

Spełnienie oczekiwań społeczeństwa co do sfery bezpieczeństwa stanowi dziś trudne wyzwanie dla elit rządzących z uwagi na ponadnarodowy charakter współczesnych zagrożeń. Postępująca globalizacja powoduje, że problemy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w jednym państwie przekładają się nie tylko na zagrożenia dotykające państw ościennych, ale również tych, które funkcjonują w regionie, na danym kontynencie lub też przenoszą się na drugą półkulę, przekształcając się w zagrożenie światowe.

W związku z powierzeniem Polsce i Ukrainie organizacji Mistrzostw Europy w piłce nożnej zapewnienie bezpieczeństwa podczas tak dużej imprezy masowej stanowi jedno z głównych wyzwań postawionych polskiemu państwu w 2012 r. Zagwarantowanie bezpieczeństwa podczas EURO 2012 dotyczyć będzie nie tylko stadionów i terenów do nich przyległych, które w tej sytuacji stanowić będą infrastrukturę „wrażliwą", ale również miejsc przyjazdu kibiców, ekip sportowych, dziennikarzy do Polski (dworce, lotniska), miejsc gromadzenia się kibiców, którzy będą oglądali mecze poza stadionami (ogródki piwne, puby, kluby itp.), tras ich przejazdu pomiędzy miastami, które będą gospodarzami poszczególnych rozgrywek.

Należy również podkreślić, iż ochrona obiektów, obszarów, urządzeń „stanowiących potencjał bezpieczeństwa i obronności państwa" coraz częściej opierać się będzie nie tylko na standardach wypracowanych w danym państwie. Zagrożenia wynikające ze zjawiska światowego terroryzmu wymagają nie tylko interdyscyplinarnego, ale również międzynarodowego podejścia do problemu ochrony. Wypracowanie skutecznych zabezpieczeń opartych na sprawnym systemie wzajemnego informowania i ostrzegania, a także troska o możliwie rzadkie, krótkotrwałe oraz sprawne opanowanie i odizolowanie miejsc ataków (awarii) na obiekty infrastruktury „wrażliwej", wymagają podjęcia wspólnych przedsięwzięć i procedur obowiązujących nie tylko w krajach członkowskich, ale także w całym współczesnym świecie.

Bibliografia

Administracja publiczna w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska, red. K. Liedel, J. Prońko, B. Wiśniewski, Bielsko-Biała 2007.

Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie, red. R. Jakubczak, J. Flis, Warszawa 2006.

Hormon C., *Terrorism today*, London – New York 2008.

Jałoszyński K., *Koncepcja współczesnych działań antyterrorystycznych. Rozprawa habilitacyjna*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej", Warszawa 2003.

Jasiński F., Mordwa M., *Ochrona infrastruktury krytycznej w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie" 2006, nr 2, s. 53–58.

Kubiak K., Makowski A., Mickiewicz P., *Polska wobec zagrożeń terroryzmem morskim*, Warszawa 2005.

Kubiak K., *Podstawowe uwarunkowania działalności terrorystycznej na obszarach morskich*, „Terroryzm" 2008, nr 3, s. 24–28.

Maliszewski W.J., *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, Bydgoszcz 2005.

McEntire D.A., *Introduction to homeland security: understanding terrorism with an emergency management perspective*, New York 2009.

Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XX wieku, red. R. Jakubczak, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, Warszawa 2008.

Perycz E., *Problemy infrastruktury w prognozach*, „Zeszyt Naukowy Wyższej Szkoły Zarządzania w Gdańsku" 2004, z. 1, s. 169–172.

Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski w erze globalizacji, red. R. Jakubczyk, J. Marczak, K. Gąsiorek, W. Jakubczak, Warszawa 2008.

Polska i świat wobec wyzwań współczesności. Aspekty polityczne, ekonomiczne i formalnoprawne, red. W. Guzicki, D. Guzicka, Toruń 2008.

Realizacja zadań bezpieczeństwa przez samorząd terytorialny, red. W. Kitler, Z. Piątek, Sandomierz 2006.

Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczpospolitej Polskiej, red. W. Kitler, Warszawa 2005.

Szewczyk T., *Ochrona infrastruktury krytycznej. Nowe zagrożenia – nowe wyzwania*, „Przegląd Pożarniczy" 2006, nr 9, s. 40–41.

Śmiałek W., Tymanowski J., *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, Toruń 2002.

Tyburska A., Nepalski M., *Ochrona infrastruktury krytycznej. Podstawowa wiedza i akty prawne*, Szczytno 2009.

Tyburska A., *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona obywateli w ujęciu policyjnym*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej" 2008, nr 172 K/2, s. 183–200.

Tyburska A., *Kierowanie w Policji – wybrane zagadnienia w aspekcie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Kierowanie bezpieczeństwem narodowym*, red. B. Zdrodowski, B. Wiśniewski, Warszawa 2008, s. 163–174.

Wojskowe wsparcie władz cywilnych i społeczeństwa, red. K. Gąsiorek, W. Kitler, Warszawa 2005.

Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005.

Zalewski S., *Administracja rządowa wobec wyzwań bezpieczeństwa państwa*, Bielsko-Biała 2007.

Zarządzanie kryzysowe w Polsce, red. M. Jabłonowski, L. Smolak, Pułtusk 2007.

Zięba R., *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

BEZPIECZEŃSTWO 2009 nr 1–2 TEORIA I PRAKTYKA

Beata Molo

Niemcy wobec międzynarodowego bezpieczeństwa ekologicznego: problem redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery na początku XXI wieku[1]

Wprowadzenie

Ochrona środowiska naturalnego stała się ważnym elementem współpracy międzynarodowej państw, ponieważ działania podejmowane przez poszczególne państwa są niewystarczające. Jest to istotne tym bardziej, że każde spośród zagrożeń ekologicznych powoduje inne skutki środowiskowe, społeczne i gospodarcze oraz wymaga innego sposobu rozwiązań.

Celem tego opracowania jest syntetyczne przedstawienie stanowiska Niemiec wobec problemu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, z uwzględnieniem pojęcia i istoty bezpieczeństwa ekologicznego oraz założeń i celów polityki ekologicznej Niemiec. Analiza opiera się w głównej mierze na źródłach i opracowaniach w języku niemieckim[2].

[1] Artykuł jest zmodyfikowaną wersją tekstu *Polska i Niemcy wobec problemów międzynarodowego bezpieczeństwa ekologicznego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2007, nr 4, s. 279–290.

[2] Materiały źródłowe i analizy zamieszczone na stronach internetowych: www.bundesregierung.de; www.bmu.de; www.swp-berlin.org (SWP-Studie, SWP-Aktuell), www.fes.de (Internationale Politikanalyse) oraz opracowania w wybranych czasopismach: „Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte", „Blätter für deutsche und internationale Politik", „Gesellschaft – Wirtschaft – Politik", „Internationale Politik und Gesellschaft".

Pojęcie i istota bezpieczeństwa ekologicznego

W literaturze przedmiotu brak jednej powszechnie akceptowanej definicji bezpieczeństwa ekologicznego. Definiowanie tego pojęcia jest różne w zależności od podejścia, ponieważ może dotyczyć ekosystemu, państwa, regionu albo świata[3].

W ujęciu zaproponowanym przez Marka Pietrasia bezpieczeństwo ekologiczne „oznacza taki stan stosunków społecznych, w tym treści, form i sposobów organizacji stosunków międzynarodowych, który nie tylko ogranicza i eliminuje zagrożenia ekologiczne, lecz także promuje pozytywne działania, umożliwiając realizację wartości istotnych dla istnienia i rozwoju narodów oraz państw"[4].

Powyższa definicja szeroko ujmuje kwestię bezpieczeństwa ekologicznego. Akcentuje się w niej antropogeniczny charakter zagrożeń ekologicznych oraz znaczenie działań pozytywnych, które powinny przyczynić się do wyeliminowania tych zagrożeń i tym samym umożliwić osiągnięcie lub zachowanie istotnych wartości dla narodów i państw.

Uznanie określonego zjawiska za zagrożenie dla bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych zależy od jego rodzaju i intensywności występowania. Istotne znaczenie ma także wybór polityczny, w wyniku którego problemy ekologiczne mogą być traktowane jako zagrożenie dla bezpieczeństwa[5].

Spośród wielu problemów ekologicznych szczególnie istotny dla bezpieczeństwa jest wzrost zawartości dwutlenku węgla w atmosferze. Jest on uznawany za najgroźniejszy spośród gazów cieplarnianych. Szacuje się, że około 70% gazów cieplarnianych emitowanych do atmosfery stanowi właśnie dwutlenek węgla. Natomiast 2/3 całości emitowanego dwutlenku węgla pojawia się podczas spalania tradycyjnych surowców energetycznych, głównie węgla brunatnego i kamiennego. Wśród czynników mających decydujące znaczenie dla wzrostu emisji dwutlenku węgla wymienia się przyspieszony rozwój gospodarczy świata oraz rosnącą energochłonność światowej gospodarki. Podkreśla się, że w celu zapewnienia trwałego rozwoju gospodarczego niezbędny jest nieprzerwany dostęp do źródeł energii. Z kolei wzrastające zapotrzebowanie na energię powoduje zmiany w środowisku naturalnym.

Złożoność oraz zasięg tego problemu wymagają zaangażowania państw i zastosowania jednocześnie wielu rozwiązań w celu ograniczenia związków między wielkością emisji gazów cieplarnianych a wzrostem gospodarczym. Decydujące znaczenie ma przede wszystkim zintegrowana polityka energetyczna i klimatyczna poszczególnych państw, której głównym zadaniem jest ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne i racjonalne wykorzystanie zasobów tak, aby zapewnić bezpieczeństwo energetyczne oraz zapobiec zmianom klimatu.

---

[3] T. Poskrobko, *Zarządzanie bezpieczeństwem ekologicznym w Polsce*, s. 2, http://www.kee.ae.wroc.pl; por. J. Kukułka, *Ekologiczne czynniki bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, red. J. Kukułka, Warszawa 1994, s. 105–108.

[4] M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Lublin 2000, s. 85.

[5] *Ibidem*, s. 50; *idem*, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 1996, s. 68.

Założenia i cele polityki ekologicznej Niemiec

Pierwszy program dotyczący ochrony środowiska Bundestag uchwalił 14 października 1971 r. W następstwie realizacji tego programu dokonano zmian w ustawie zasadniczej polegających na uzupełnieniu jej o klauzule dotyczące ochrony środowiska naturalnego, wprowadzając kompetencje federacji w ważnych obszarach ochrony środowiska (z wyjątkiem ochrony przyrody i wód) [art.74 (20) (24), 75 (13)].

Założenia i cele polityki ekologicznej Niemiec oraz ich realizacja opierają się na zasadzie zrównoważonego rozwoju. Zasada ta stała się podstawą polityki państwa w rezultacie wprowadzenia w 1994 r. do ustawy zasadniczej art. 20a: *„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungamässigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Massgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechug"* [„Państwo chroni także w odpowiedzialności wobec przyszłych pokoleń naturalne podstawy życia w ramach porządku konstytucyjnego w drodze ustawodawstwa oraz stosownie do ustaw i prawa poprzez władzę wykonawczą i wymiar sprawiedliwości"][6].

Polityka ekologiczna związana jest ściśle z realizacją strategii energetycznej (*Energie-strategie*), stanowiącej integralny element polityki energetycznej. Celem tej polityki jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju poprzez racjonalne wykorzystanie zasobów i zwiększanie udziału energii odnawialnych w ogólnym zużyciu nośników energetycznych, skutkujące ograniczeniem negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne. Kolejne istotne cele polityki ekologicznej to: kontynuowanie handlu emisjami w ramach UE, ochrona przed emisją zanieczyszczeń komunikacyjnych, intensyfikacja racjonalnego gospodarowania odpadami oraz ochrona wód.

Z uwagi na ograniczone ramy opracowania zostaną omówione wybrane dokumenty, które mają istotne znaczenie dla działań na rzecz ochrony klimatu.

W Narodowym Programie Ochrony Klimatu (*Nationales Klimaschutzprogramm*)[7] podkreślono wolę podjęcia przez rząd federalny koniecznych środków w celu realizacji założeń Protokołu z Kioto. Zawarto także średnio- i długookresowe cele polityki klimatycznej, tworząc tym samym podstawę tej polityki po 2012 r. W programie zaprezentowano określone działania, które doprowadziły do redukcji poszczególnych rodzajów gazów cieplarnianych, oraz dokonano oceny realizacji celów przez poszczególne sektory. Na podstawie tej analizy zostały zidentyfikowane niezbędne działania oraz przedstawiony został katalog właściwych środków i metod służących realizacji założeń. Program koncentruje się w zasadzie na sektorach, które nie uczestniczą w handlu emisjami, mianowicie: komunikacja, gospodarstwa domowe, rzemiosło, handel i usługi.

Celem realizacyjnym programu jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w latach 2008–2012 o 21% w stosunku do 1990 r. oraz wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji prądu do 12,5% w 2010 r. i do 20% w r. 2020. Natomiast celem średnio- i długookresowym jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych

[6] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Herausgeber: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Berlin 2007, s. 23, http://www.bundestag.de.

[7] *Nationales Klimaschutzprogramm. Beschluss der Bundesregierung vom 13. Juli 2005*, http://www.bmu.de.

o 40% do 2020 r., pod warunkiem że inne kraje UE w tym samym czasie zgodzą się zredukować emisję o 30%.

W programie podkreślono, iż również w przyszłości polityka ochrony klimatu kształtowana będzie na podstawie wzrostu efektywności energetycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii, uwzględniając cele gospodarcze oraz intensyfikowanie współpracy międzynarodowej tak, aby utrzymać wzrost średniej globalnej temperatury na Ziemi poniżej 2 stopni Celsjusza w stosunku do poziomu sprzed okresu uprzemysłowienia.

W oświadczeniu rządowym z 26 kwietnia 2007 r.[8] minister środowiska Sigmar Gabriel powtórzył, że głównym celem polityki klimatycznej Niemiec jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 40% w stosunku do 1990 r. Aby zrealizować powyższy cel, konieczne jest zintegrowane podejście do polityki klimatycznej i energetycznej. Gabriel przedstawił m.in. następujące środki, które powinny doprowadzić do realizacji tego celu: ograniczenie zużycia prądu o 11% wskutek podniesienia efektywności energetycznej, wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji prądu do ponad 27%, zmniejszenie energochłonności poprzez modernizację budynków i efektywne instalacje grzewcze, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w sektorze cieplnym do 14% oraz wzrost udziału biopaliw w komunikacji do 17%.

Podczas posiedzenia rządu federalnego 23 sierpnia 2007 r. w Mesebergu, dotyczącego programu gabinetu do 2009 r., przyjęto „Zasadnicze założenia zintegrowanego programu polityki energetycznej i klimatycznej" (*Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm*)[9]. W 29 punktach zostały określone środki, których wprowadzenie w życie skutkowało będzie obniżeniem zużycia energii w zakładach, urządzeniach domowych, indywidualnym ogrzewaniu domów i mieszkań oraz pojazdach, co przyczyni się do ograniczenia negatywnych zmian w środowisku naturalnym. Celem jest zwiększenie udziału odnawialnej energii w produkcji prądu do 25–30% oraz produkcji ciepła do 14% do 2020 r. Z kolei udział biogazu powinien wzrosnąć do 10%, dzięki czemu zmniejszyłoby się uzależnienie od importu gazu ziemnego.

Niemcy chcą również wprowadzić bardziej ekologiczne technologie spalania węgla, tj. wybudować i uruchomić dwie lub trzy pilotażowe elektrownie wyposażone w systemy wychwytywania i sekwestracji dwutlenku węgla (w skrócie nazywa się ją technologią CCS – Carbon dioxide Capture and Storage) oraz stworzyć właściwe warunki umożliwiające rozwój i stosowanie tej technologii.

Zadania i kierunki działań zawarte w programie mają służyć wywiązaniu się Niemiec ze zobowiązań przyjętych na berlińskim szczycie UE w marcu 2007 r. Ponadto w programie stwierdzono, że problemy energetyczne i klimatyczne powinny stać się integralnym elementem dialogu transatlantyckiego. Decydujące znaczenie ma włączenie do walki ze zmianami klimatycznymi USA, które są największym emiterem gazów cieplarnianych do atmosfery.

5 grudnia 2007 r. rząd federalny przyjął pakiet środków mających służyć realizacji przyjętych w Mesebergu założeń zintegrowanego programu energetycznego i klimatycznego. Pakiet składał się z propozycji zmian w obowiązujących ustawach[10].

---

[8] *Klimaagenda 2020: Klimapolitik der Bundesregierung nach den Beschlüsse des Europäischen Rates,* Regierungserklärung von Sigmar Gabriel vor dem Deutschen Bundestag, am 26.April 2007, http://www.bmu.de.

[9] *Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm*, http://www.bundesregierung.de.

[10] *Bericht zur Umsetzung der in der Kabinettsklausur am 23./24.08.2007 in Meseberg beschlossenen Ecpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm*, 05.12.2007, http://www.bunderegierung.de.

Pierwsza część zintegrowanego programu energetyczno-klimatycznego, która została uchwalona przez Bundestag 4 czerwca 2008 r., dotyczy m.in. subwencji dla elektrociepłowni oraz energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii[11].

Natomiast druga część zintegrowanego programu energetyczno-klimatycznego została przyjęta przez rząd 18 czerwca 2008 r. i zakłada m.in. modernizację istniejących budynków i wprowadzenie wymogów zmniejszonej energochłonności w nowych budynkach, wprowadzenie „inteligentnych" urządzeń pomiaru zużycia energii, większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w ciepłownictwie i elektroenergetyce, uregulowania dotyczące integracji biogazu z sieciami przesyłowymi gazu ziemnego oraz zmniejszenie zużycia energii w transporcie.

Dzięki powyższym działaniom Niemcy mogą osiągnąć cel zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 40% w stosunku do bazowego 1990 r.

Reasumując, należy stwierdzić, że polityka ekologiczna Niemiec opiera się na zasadzie zrównoważonego rozwoju. Zasadnicze cele tej polityki w zakresie ochrony klimatu to: wdrożenie programów redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w ogólnym bilansie energetycznym Niemiec.

Niemcy wobec ograniczenia emisji gazów cieplarnianych

Zaangażowanie Niemiec na arenie międzynarodowej na rzecz ochrony klimatu stanowi konsekwencję tradycyjnego celu polityki zagranicznej, jakim jest ochrona własnych obywateli przed zagrożeniami pochodzącymi spoza granic Niemiec.

W działania proekologiczne na forum międzynarodowym RFN włączyła się w latach 80. ubiegłego wieku. Od tego czasu podpisała szereg wielostronnych porozumień dotyczących ochrony środowiska oraz przystąpiła do międzynarodowych reżimów ekologicznych. Zaczęła również koordynować krajową politykę ekologiczną w ramach WE/UE[12].

Ochrona klimatu stała się ważnym celem przewodnictwa Niemiec w Unii Europejskiej i grupie G8 w pierwszej połowie 2007 r.[13]

W programie prezydencji Niemiec[14] zapisano szereg ambitnych zamierzeń, które miały przyczynić się do odgrywania przez UE głównej roli w międzynarodowych wysiłkach na rzecz zwalczania zanieczyszczenia środowiska i zmian klimatycznych. Do priorytetów prezydencji zaliczono ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, wdrożenie i rozwój systemu handlu emisjami oraz rozwój środków w zakresie paliw bezpieczniejszych dla środowiska.

Podkreślono, że bezpieczne, ekonomicznie realne i ekologiczne dostawy energii są kluczowym zadaniem z perspektywy przyszłego rozwoju Europy. Dlatego też do

---

[11] Ch. Seils, *Klimaschutz. Durchbruch oder Alibi?*, „Die Zeit", 06.06.2008, http://www.zeit.de.

[12] Zob. H.E. Ott, *Internationale Klimapolitik 2020. Herausforderung für deutsche (Umwelt-) Aussenpolitik*, Friedrich Ebert Stiftung, Juli 2007; H. Weidner, *Deutsche Klimapolitik. Zwischen globaler Gerechtigkeit und nationalem Gemeinwohl*, „WBZ-Mitteilungen, Heft 109, September 2005.

[13] Por. R. Fischer, *Die Bundesregierung zwischen Berlin, Brüssel und Bali: Klimapolitik „made in Germany" – Exportschlager oder Mogelpackung?*, „Gesellschaft – Wirtschaft – Politik", 2008, Heft 1, s. 21–31.

[14] *„Europa – razem do sukcesu". Program prezydencji niemieckiej*, 1 stycznia–30 czerwca 2007, „Monitor Europejski" 2007, nr 33, s. 54–86.

priorytetów zaliczono: zbudowanie rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu, poprawę efektywności energetycznej, zwiększanie udziału energii odnawialnych, zachęcanie do bliższej współpracy z producentami, państwami-odbiorcami i krajami tranzytowymi oraz formułowanie polityki energetycznej zorientowanej na rozwój.

Efektem unijnego szczytu w Berlinie 8–9 marca 2007 r. jest „Zintegrowana polityka klimatyczna i energetyczna"[15]. Kraje UE zobowiązały się do wspólnego zmniejszenia swych emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 20% w stosunku do 1990 r. Ponadto zobowiązały się również do redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 roku o 30% w stosunku do 1990 r., pod warunkiem że inne państwa rozwinięte zobowiążą się do porównywalnego obniżenia emisji, a bardziej zaawansowane gospodarczo kraje rozwijające się wniosą odpowiedni wkład na miarę swych możliwości.

W konkluzjach prezydencji podkreślono także ważną rolę handlu uprawnieniami do emisji w realizacji długofalowych celów UE związanych ze zmniejszeniem emisji gazów cieplarnianych.

Unia Europejska zobowiązała się również do zwiększenia do 20% udziału źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii w UE do r. 2020. Dodatkowo zobowiązała się zwiększyć o 10% udział biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i oleju napędowego w transporcie na terytorium UE do 2020 r. W ocenie Rady Europejskiej wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych zwiększy bezpieczeństwo energetyczne oraz wpłynie na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych.

Rada Europejska postanowiła, że w zakresie wkładów państw członkowskich potrzebne jest podejście zróżnicowane, sprawiedliwe i przejrzyste, uwzględniające okoliczności krajowe. Dlatego też każde państwo członkowskie ustali z Komisją Europejską indywidualne limity odpowiednie do poziomu rozwoju gospodarczego.

Ochrona klimatu znalazła się w centrum uwagi podczas szczytu G8 w Heiligendamm w czerwcu 2007 r. Kanclerz Merkel starała się wykorzystać przewodnictwo Niemiec w G8, aby włączyć inne kraje do unijnej inicjatywy w zakresie zmian klimatycznych. W zaprezentowanym przed szczytem stanowisku przedstawiła cele, do których członkowie G8 powinni się zobowiązać: ograniczenie wzrostu globalnej temperatury o 2 stopnie Celsjusza, redukcja emisji dwutlenku węgla do 2050 r. o 50% w stosunku do poziomu z 1990 r. oraz uruchomienie globalnego handlu emisją dwutlenku węgla.

Kompromis nie do końca odpowiadał celom, jakie wyznaczyła niemiecka kanclerz – UE, Kanada i Japonia zobowiązały się do redukcji o 50% gazów cieplarnianych do 2050 r., natomiast nie zdołano do tego przekonać USA.

Krótko przed szczytem prezydent Bush zaproponował rozpoczęcie negocjacji z 15 państwami, będącymi największymi emiterami gazów cieplarnianych w sprawie ustanowienia długookresowych celów i nowych ram w zakresie ograniczeń emisji, które funkcjonowałyby po wygaśnięciu w 2012 r. Protokołu z Kioto. Amerykańska propozycja oznaczała wyłączenie ONZ z przyszłych działań na rzecz ograniczenia zmian klimatycznych.

---

[15] *Rada Europejska. Konkluzje prezydencji. Bruksela 8–9 marca 2007*, „Monitor Europejski" 2007, nr 38, s. 63–82; zob. F. Baumann, *Klimafruendliches Brüssel? Die neue EU-Energiepolitik*, „CAP Aktuell", 2007, nr 5; *Auf dem Weg zu einer integrierten Energie- und Klimaaussenpolitik der EU*, „Internationale Politikanalyse", Friedrich Ebert Stiftung, Oktober 2007; S. Dröge, O. Geden, *Weitreichende Grundsatzentscheidungen für eine integrierte energie- und Klimapolitik*, [w:] D. Kietz, V. Perthes (Hg.), *Handlungsspielräume einer EU-Ratpräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten halbjahr 2007*, „SWP-Studie", September 2007, s. 48–52, http://www.swp-berlin.org.

Niemniej jednak udało się uzyskać wsparcie dla rozwoju systemu handlu emisjami oraz rezygnację USA z koncepcji alternatywnego do ONZ forum przyszłych negocjacji nad ograniczeniem zmian klimatycznych. Uzgodniono także, że do końca 2008 r. członkowie G8 oraz największe kraje rozwijające się przyjmą indywidualne zobowiązania limitów emisji gazów cieplarnianych, tak aby w 2009 r. osiągnąć porozumienie mające obowiązywać po wygaśnięciu protokołu z Kioto[16].

W ocenie ekspertów szczyt w Heiligendamm stworzył korzystne warunki dla przyszłych negocjacji w ramach międzynarodowego procesu ochrony klimatu. Jak na razie przełomowym programem o długoterminowych skutkach pozostaje „Zintegrowana polityka klimatyczna i energetyczna" Unii Europejskiej. Powyższy pakiet oraz zobowiązania państw UE podjęte podczas szczytu w Heiligendamm stanowią swego rodzaju sygnał wysyłany do innych państw, pokazujący, że kraje europejskie gotowe są podejmować ambitne działania w celu ochrony klimatu. Kwestią, która rozstrzygnie o wiarygodności Europy, jest to, czy faktycznie uda się zredukować emisję gazów cieplarnianych do zakładanego poziomu[17].

Szacuje się, że realizacja ambitnych celów ograniczenia emisji dwutlenku węgla przez UE, bez podjęcia podobnych działań przez inne wysokorozwinięte oraz rozwijające się kraje, zmniejszy emisję tego gazu o 1,7% w latach 2010–2020. W efekcie przystąpienia USA oraz Chin i Indii do działań mających na celu zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych, mogłyby zostać znacznie obniżone gospodarcze koszty ochrony klimatu w UE. Istotne znaczenie ma zawarcie porozumienia dotyczącego ochrony klimatu po 2012 r., w którym wszystkie państwa zobowiązałyby się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. W sytuacji braku odpowiedniego porozumienia światowa emisja gazów cieplarnianych do 2030 r. ulegnie podwojeniu w stosunku do 1990 r. Tylko wówczas, gdy wszystkie kraje rozwinięte łącznie z USA zmniejszą emisję gazów cieplarnianych do 2020 r. o 30% w stosunku do 1990 r. oraz emisja *per capita* w Chinach, Indiach i Brazylii nie wzrośnie powyżej 20% w stosunku do 2005 r., może zostać osiągnięta stabilizacja emisji gazów cieplarnianych na poziomie r. 2010[18].

Niemcy, zajmujący 6 miejsce na liście krajów emitujących najwięcej gazów cieplarnianych, stały się światowym liderem w walce z globalnym ociepleniem. O ile w większości uprzemysłowionych krajów obserwuje się wzrost emisji dwutlenku węgla, o tyle w Niemczech zmniejszyła się ona w 2005 r. o 18,5% w porównaniu do 1990 r. i wyniosła 873 mln ton (por. tabela 1). Tak znacząca redukcja jest rezultatem przede wszystkim procesów modernizacji w nowych krajach związkowych oraz wdrożenia środków zawartych w krajowym programie ochrony klimatu.

---

[16] *Zusammenfassung des Vorsitzes, Heilgendamm, 8 Juni 2007, Gipfelerklärung*, http://www.bunderegierung.de; zob. A. Gradziuk, *Szczyt G8 w Heiligendamm*, „Biuletyn", Biuro Badań i Analiz PISM 2007, nr 26;
Keine gemeinsamen Klima-Ziele, http://www.zeit.de/online/2007/24/klima-bush; *Zähes Ringen*, http://www.zeit.de/online/2007/24/g8-auftrakt; J. Krönig, *Heuchlerische Kluft*, „Die Zeit" 05.06.2007.

[17] A. Leipprand, C. Bausch, *Europäische Klimapolitik – erfolgsgeschichte oder Mogelpackung?*, „Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte" 2007, nr 9, s. 31–35.

[18] GWS/Prognos-Studie im Auftrag des BMWi, *Ökonomische Kriterien zur Bewertung alternativer Verhandlungslösungen für eine Weiterentwicklung des Klimaregimes nach 2012*, Pressemitteilung, 16.11.2007, http://www.bmwi.de.

Tabela 1. Emisja CO_2 według źródeł pochodzenia

Rok	Udział poszczególnych sektorów w emisji CO_2 (w mln ton CO_2)				
	Rzemiosło, handel, usługi	Gospodarstwa domowe	Transport	Przemysł	Energetyka
1990	87	129	163	154	415
1991	82	132	166	133	402
1992	72	124	171	123	380
1993	69	134	176	111	370
1994	64	129	172	112	366
1995	65	129	176	112	357
1996	76	142	176	108	363
1997	66	138	176	108	342
1998	64	132	179	104	345
1999	59	120	185	102	334
2000	54	118	181	98	347
2001	61	131	177	95	356
2002	58	121	175	93	358
2003	58	121	169	94	366
2004	58	116	168	90	365
2005	48	111	159	88	366
2006	53	113	155	92	369
2007	43	86	152	89	386

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Umweltbundesamt*, http://www.umweltbundesamt.de.

Z tabeli 1 wynika, że największy udział w emisji dwutlenku węgla – około 40% – ma sektor energetyczny, który rocznie emituje do atmosfery około 360–380 mln ton dwutlenku węgla.

Minister ochrony środowiska Sigmar Gabriel wielokrotnie podkreślał, że rząd federalny priorytetowo traktuje problem ochrony klimatu, co znajduje odzwierciedlenie m.in. w budżecie Niemiec, bowiem środki przeznaczone na politykę klimatyczną w 2008 r. wyniosą ogółem 3,3 mld euro – stanowi to wzrost nakładów o 200% w porównaniu do r. 2005.

W październiku 2007 r. *Umweltbundesamt* zaprezentował przewidywane skutki realizacji założeń przyjętych w Mesebergu[19]. Szczególnie podkreślono znaczenie wdrożenia tych środków, dzięki którym Niemcy mogą zredukować emisję gazów cieplarnianych do 37%. Przykładowo obliczono, że wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w sektorze ciepłowniczym dzięki ustawie o odnawialnych źródłach energii w ciepłownictwie oraz już wdrażanych środkach powinien przynieść redukcję emisji o 9 mln ton do 2020 r. Natomiast zmniejszenie energochłonności w ogrzewaniu budynków

[19] *Wirkung der Meseberger Beschlüsse vom 23. August 2007 auf die Treibhausgasemission in Deutschland im Jahr 2020*, Umweltbundesamt, Für Mensch und Umwelt, Oktober 2007, http://www.umweltbundesamt.de.

może prowadzić do redukcji emisji dwutlenku węgla o 31 mln ton. Z kolei zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej może skutkować redukcją emisji tego gazu cieplarnianego o 55 mln ton.

W ocenie rządu federalnego możliwe jest pogodzenie ambitnych planów ekologicznych z rosnącym zapotrzebowaniem na energię. Rozwiązaniem jest inwestowanie w nowoczesne technologie oraz rozwój energii odnawialnej. Należy zauważyć, że udział energii odnawialnej w pierwotnym zużyciu energii w Niemczech wzrósł z 4,7% w 2005 r. do 5,3% w 2006 r. Natomiast udział produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł wyniósł około 11,6%, co stanowiło wzrost o 1,2% w porównaniu do 2005 r. Z kolei udział odnawialnych źródeł energii w zużyciu energii końcowej wyniósł 7,7% (2005 – 6,8%)[20].

W studium McKinseya[21] wskazano, że najbardziej korzystne dla Niemiec pod względem gospodarczym jest ograniczenie emisji dwutlenku węgla do 2020 r. o 26% w stosunku do 1990 r. Taka redukcja nie przyniosłaby poważnych strat dla wzrostu gospodarczego i jakości życia. Natomiast zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 31% jest możliwe do zrealizowania, ale uwarunkowane dodatkowym wzrostem udział odnawialnych źródeł energii w mieszance energetycznej (*Energiemix)*. Niemniej jednak może ono skutkować znaczącym wzrostem kosztów – 32 euro za tonę dwutlenku węgla (produkcja prądu z odnawialnych źródeł energii), względnie 175 euro (biopaliwa). Rozwój energetyki atomowej powinien zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych do 36%, zaś rozwijanie technologii CCS powinno skutkować redukcją emisji o 104 mln ton, czyli o 8% w stosunku do 1990 r.

Natomiast w studium *Innovationen für ein klimafreundliches Deutschland*[22] z listopada 2008 r., które zostało opracowane na zlecenie ministerstwa środowiska, zostały przedstawione następujące korzyści wynikające z ambitnej polityki energetycznej i klimatycznej Niemiec: 1) redukcja kosztów importu energii rocznie o 20 mld euro do 2020 r. i o prawie 35 mld euro do 2030 r., 2) wzrost netto inwestycji o ponad 30 mld euro rocznie, 3) powstanie do 2020 r. przynajmniej 500 tys. dodatkowych miejsc pracy, a w 2030 r. nawet 900 tys. Oznacza to, że strategia rozwoju odnawialnych źródeł energii i większa efektywność energetyczna mogą skutkować zmniejszeniem kosztów wykorzystywania energii, wzrostem inwestycji i zatrudnienia.

Udział Niemiec w ogólnoświatowej emisji gazów cieplarnianych wynosi około 3,2%. Zdaniem części ekspertów kolejna redukcja emisji do 40% będzie mała niewielki wpływ na zmniejszenie tej emisji w skali świata. Obecna polityka klimatyczna rządu federalnego oznacza *de facto* nie ochronę klimatu, lecz raczej moralną odpowiedź na problem polityczny. Aby działania na rzecz ochrony klimatu były efektywne, niezbędne jest włączenie się do nich USA, Chin, Rosji i Indii oraz osiągnięcie globalnego porozumienia dotyczącego skutecznych środków zapobiegania zmianom klimatycznym.

Niemcy uczyniły walkę z globalnym ociepleniem głównym celem swojej dyplomacji po zakończeniu prezydencji w UE. W ten cel wpisują się m.in. wizyty kanclerz Merkel w Chinach (27–28 sierpnia), Japonii (29 sierpnia–1 września) i Indiach (29 października–1 listopada).

---

[20] Dane Bundesverband Erneubare Energie e. V. (BEE), http://www.bee-ev.de.

[21] *Kosten und Potenziale der Vermeidung von Treibhausgasemissionen in Deutschland.* Eine Studie von McKinsey&Company, Inc., erstellt im Auftrag von „BDI initiativ – Wirtschaft für Klimaschutz", http://ww2.bdi.eu.

[22] *Innovationen für ein klimafreundliches Deutschland*, Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, November 2008, http://www.bmu.de.

W trakcie wizyty w Chinach Merkel po raz kolejny podkreśliła, że ChRL powinna przyłączyć się do międzynarodowych wysiłków zmierzających do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i w rezultacie powstrzymania globalnego ocieplenia. Kanclerz zaakcentowała również, że Chiny mają prawo do rozwoju gospodarczego. Jednak powinny mieć na uwadze to, iż działania zmierzające do łagodzenia zmian klimatu nie muszą oznaczać spadku tempa wzrostu gospodarczego. Merkel powtórzyła również, że niezbędna jest międzynarodowa współpraca w walce z globalnym ociepleniem i wynegocjowanie stosownego porozumienia.

W Japonii Merkel podkreślała, że każde państwo powinno się zobowiązać, o ile i w jakim czasie ograniczy emisję dwutlenku węgla do atmosfery. Zarówno kanclerz Niemiec, jak i japoński premier Shinzo Abe uznali za kluczowe włączenie do współpracy ekologicznej Chin, Indii i Brazylii, nawet kosztem przekazania im znaczącej pomocy technologicznej[23].

Merkel przedstawiła w Japonii nową propozycję dotyczącą redukcji światowej emisji gazów cieplarnianych. Zaproponowała mianowicie, aby emisję dwutlenku węgla mierzyć liczbą ludności, a nie jak dotychczas bezwzględnie. Punkt wyjścia projektu stanowi fakt, że kraje uprzemysłowione podejmują działania zmierzające do znaczącego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, co może skutkować znacznym zahamowaniem wzrostu gospodarczego w tych państwach. Natomiast takie kraje jak Chiny czy Indie zainteresowane są niczym niezakłóconym rozwojem gospodarczym, który spowoduje wzrost emisji dwutlenku węgla w ciągu najbliższych lat. Ostatecznie, według tej koncepcji, poziom emisji dwutlenku węgla *per capita* w krajach takich jak Chiny i Indie zrówna się z poziomem w państwach wysoko rozwiniętych[24].

Propozycja Merkel oznacza *de facto*, że kraje rozwijające się zredukują emisję dwutlenku węgla, gdy emisja *per capita* osiągnie taki poziom jak w państwach rozwiniętych. Realizacja w praktyce tej koncepcji miałaby katastrofalne skutki, ponieważ emisja gazów cieplarnianych wzrosłaby radykalnie wskutek tego, iż łączna emisja krajów rozwijających się przewyższyłaby poziom emisji państw uprzemysłowionych. Należy podkreślić, że poziom emisji *per capita* w poszczególnych krajach różni się znacząco. Przykładowo w USA w 2003 r. wyemitowano 20 ton dwutlenku węgla *per capita* (łącznie 5,8 mld ton), czyli prawie dwadzieścia razy więcej niż w Indiach. Gdyby Amerykanie zmniejszyli emisję o 50% do 2050 r., to każdy Hindus mógłby wyemitować do atmosfery dziesięć razy więcej dwutlenku węgla niż obecnie. W 2050 r., gdyby Indie objął system redukcji, emitowałyby one rocznie już 16 mld ton, podczas gdy USA, uwzględniając ten model, około 4,5 mld ton dwutlenku węgla[25].

W opinii części ekspertów powyższa propozycja wpisuje się w ogólną strategię klimatyczną Merkel, której celem jest wywieranie coraz większego międzynarodowego nacisku na USA. Ponadto jest wyraźnym sygnałem, że ochrona klimatu ma sens tylko wtedy, gdy włączy się w nią cała wspólnota międzynarodowa.

Podobnie jak wizyty Merkel w Chinach i Japonii, także obecność w Indiach traktowana była jako kontynuacja procesu Heiligendamm pod przewodnictwem Niemiec.

---

[23] *Gemeinsam Verantwortung für den Klimawandel übernehmen*, 29.08.2007, http://www.bundesregierung.de.

[24] *Bundeskanzlerin Merkel startet eine neue Klima-Initiative*, 30.08.2007, http://www.bundesregierung.de.

[25] B. Schwentker, *Politik kontra Umwelt*, „Die Zeit", 31.08.2007, http://www.zeit.de.

Merkel opowiedziała się za wzmocnieniem technologicznej oraz gospodarczej kooperacji Niemiec i Indii. Zapowiedziała, że rząd federalny przekaże Indiom do końca roku dodatkowo 150 mln euro, które powinny zostać wykorzystane na rozwój odnawialnych źródeł energii i wsparcie projektów, mających na celu zwiększenie efektywności energetycznej. W niemiecko-indyjskim oświadczeniu znalazł się zapis dotyczący sposobu obliczania dopuszczalnej emisji dwutlenku węgla w skali światowej, uwzględniającego liczbę ludności państwa[26].

Wspólnym celem Niemiec oraz Unii Europejskiej jest uzgodnienie do 2009 r. międzynarodowego porozumienia odnośnie do ochrony klimatu, które obowiązywałoby po wygaśnięciu w 2012 r. Protokołu z Kioto[27]. Dla osiągnięcia tego celu istotny miał być rezultat konferencji na Bali w postaci „mapy drogowej", zawierającej kalendarz dalszych negocjacji. W prezentowanym przed konferencją na Bali stanowisku znalazły się m.in. następujące propozycje, które powinny stać się integralnym elementem nowego międzynarodowego reżimu klimatycznego: ograniczenie globalnej temperatury o 2 stopnie Celsjusza w stosunku do poziomu sprzed okresu uprzemysłowienia; zobowiązanie się UE w ramach światowego porozumienia dotyczącego ochrony klimatu do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 30% do 2020 r., jeśli inne kraje uprzemysłowione zobowiążą się do podobnych działań, a kraje rozwijające się wniosą wkład odpowiedni do swoich możliwości. Podkreślono również, że UE będzie w przyszłości inwestować w krajach rozwijających się w projekty związane z ochroną klimatu[28].

W trakcie konferencji na Bali 3–15 grudnia 2007 r. UE usiłowała przeforsować ambitny cel redukcji emisji gazów cieplarnianych przez kraje wysoko rozwinięte do 2020 r. o 25–40% w stosunku do bazowego 1990 r. Jednakże USA nie zgodziły się na konkretne zapisy, ponieważ swój udział w jakichkolwiek inicjatywach uzależniają od redukcji emisji gazów cieplarnianych przez Chiny, Indie i Brazylię. Również negatywne stanowisko wobec unijnych propozycji zajęła Federacja Rosyjska.

Ostatecznie po dwóch tygodniach rozmów zostały przyjęte wnioski i kierunki dalszych działań, tzw. *Bali Roadmap*. Zgodzono się, iż nie później niż w kwietniu 2008 r. rozpoczną się rokowania dotyczące sposobu zmniejszenia emisji dwutlenku węgla do atmosfery. Negocjacje zakończą się w 2009 r., a ograniczenie emisji dwutlenku węgla obejmie zarówno państwa rozwinięte, jak i rozwijające się. Państwa wysoko rozwinięte pomogą w obniżaniu emisji krajom rozwijającym, przekazując im nowoczesne technologie.

Wynik konferencji na Bali jest rozczarowaniem dla każdego, kto miał nadzieję na przełom w kwestii ochrony klimatu. Jest on znacznie skromniejszy, niż oczekiwały tego Niemcy i UE, ponieważ w końcowej deklaracji nie znalazły się zapisy dotyczące określonych kwot redukcji emisji gazów cieplarnianych. W dokumencie zapisano tylko, że „konieczne jest zmniejszenie światowej emisji gazów cieplarnianych". Eksperci podkreślają, że rezultat konferencji jest zadowalający, zważywszy na zróżnicowane in-

---

[26] *Indien: voller Chancen und Widersprüche*, 01.11.2007; *Route und Themen der Indien-Reise*, 29.11.2007, http://www.bundesregierung.de.

[27] Por. S. Fischer, *Die Neugestaltund der EU-Klimapotilik: Systemreform mit Vorbildcharakter?*, „Internationale Politik und Gesellschaft" 2009, nr 2, s. 108–126.

[28] *Wie geht es weiter mit dem Klima? Weltklimakonferenz auf Bali,* Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; *Klimakonferenz auf Bali. Startschuss für umfassende Klimaverhandlungen,* Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stand Oktober 2007, http://www.bmu.de.

teresy państw uczestniczących w konferencji[29]. Co więcej, jest postępem, świadczy bowiem o chęci wynegocjowania przez wspólnotę międzynarodową w ciągu najbliższych dwóch lat porozumienia, które zastąpi Protokół z Kioto. Ponadto w działania na rzecz ochrony klimatu zaangażowane będą nie tylko kraje rozwinięte, ale również rozwijające się, które nie przyjęły na siebie żadnych zobowiązań w Protokole z Kioto.

Uwiarygodnieniem dążeń UE do przewodzenia międzynarodowym wysiłkom na rzecz zwalczania zmian klimatycznych i redukcji emisji gazów cieplarnianych miało być przyjęcie tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego podczas szczytu przywódców państw członkowskich UE w dniach 11–12 grudnia 2008 r. Powyższy szczyt odbywał się w niekorzystnych warunkach, ponieważ pogarszająca się sytuacja gospodarcza, zwłaszcza w państwach o silnie rozwiniętych energochłonnych i wysokoemisyjnych gałęziach przemysłu spowodowała, iż ochrona klimatu ustąpiła miejsca ich ekonomicznym interesom.

Niemcy, które dotychczas występowały z pozycji lidera działań na rzecz ochrony klimatu, w trakcie szczytu prezentowały stanowisko, iż zbyt restrykcyjne limity CO_2 groziłyby m.in. osłabieniem ich pozycji jako eksportera wskutek obniżenia konkurencyjności produkcji. Na kilka dni przed unijnym szczytem kanclerz Merkel podkreśliła w oświadczeniu rządowym, iż pakiet energetyczno-klimatyczny UE musi uwzględnić interesy niemieckiego przemysłu[30].

Podczas unijnego szczytu kanclerz Merkel udało się przeforsować postulaty ochrony energochłonnych sektorów przemysłu i branży motoryzacyjnej. Odnośnie do pierwszego z nich podjęto decyzję, iż branże, dla których wprowadzenie obowiązku kupowania zezwoleń na emisję CO_2, oznaczałoby znaczący spadek konkurencyjności wobec pozaunijnych przedsiębiorstw, uzyskają darmowe zezwolenia w ilości odpowiadającej emisji najbardziej efektywnego zakładu w UE. Natomiast branże, których konkurencyjność nie będzie zagrożona pozaunijną konkurencją od 2013 r. będą kupowały 20% zezwoleń, a w kolejnych latach liczba ta będzie wzrastać i w 2020 r. osiągnie poziom 70%.

Co się tyczy drugiego z powyższych postulatów, kompromis polegał na zmianie terminu wdrożenia technologii ograniczania emisji CO_2 w nowych samochodach (redukcja emisji do 130 g/km do 2015 r.) i późniejszym obowiązywaniu kar w przypadku jej niewdrożenia.

Niemcy przeforsowały również zapis zezwalający na rządowe subwencje do 15% kosztów inwestycji dla budowy nowych elektrowni „o wysokim poziomie wydajności" do 2016 r.[31] Ponadto Niemcy zostały zobowiązane do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 14% i zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii do 18% w latach 2005–2020.

Minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier, omawiając rezultaty unijnego szczytu na forum Bundestagu 18 grudnia 2008 r. podkreślił, iż przyjęty pakiet

---

[29] Por. H.E. Ott, *Was bringt Bali?*, „Blätter für deutsche und internationale Politik" 2007, nr 12, s. 1497–1503; S. Dröge, *Einigung auf Bali. Startschuss für ehrgeizige Verhandlungen über ein neues globales Klimaabkommen*, „SWP-Aktuell" Januar 2008, http://www.swp-berlin.org.

[30] Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel zum Europäischen Rat in Brüssel vor dem Deutschen Bundestag, am 4. Dezember 2008 in Berlin, http://www.bundesregierung.de.

[31] *Einigung in Brüssel*, 12.12.2008, http://www.bundsregierung.de; por. E. Wyciszkiewicz, *Najważniejsze elementy kompromisu energetyczno-klimatycznego*, „Biuletyn PISM", 19 grudnia 2008.

energetyczno-klimatyczny dowodzi, iż UE wbrew krytyce nadal odgrywa rolę lidera w działaniach na rzecz ochrony klimatu. Za niezwykle znaczące uznał, po pierwsze, wprowadzenie wspólnego europejskiego handlu emisjami, który zastąpi istniejące dotychczas uregulowania narodowe. Po drugie, redukcję emisji gazów cieplarnianych przez elektrownie i energochłonne zakłady przemysłowe. Bowiem emisja gazów cieplarnianych w sektorze przemysłowym powinna spaść do 2020 r. o 21% wobec 2005 r. Po trzecie, obowiązek kupowania przez koncerny elektroenergetyczne zezwoleń pokrywających 100% emisji CO_2 (od 2013 r. – B.M.) z wyjątkiem krajów wschodnioeuropejskich, które obowiązywać będą regulacje przejściowe. Po czwarte zaś, rozbudowę odnawialnych źródeł energii, do której zobowiązali się wszyscy członkowie UE[32].

Z niemieckiej perspektywy osiągnięty podczas szczytu kompromis jest znaczącym sukcesem, ponieważ przeforsowane zapisy umożliwiają Niemcom wspomaganie rozwoju gospodarczego przez ochronę przemysłu energochłonnego i motoryzacyjnego oraz zyskanie czasu na wprowadzenie nowych niezbędnych rozwiązań technicznych.

W ocenie części ekspertów powyższy kompromis może zagrozić realizacji celów klimatycznych UE, w tym zwiększeniu efektywności energetycznej oraz wzrostowi udziału odnawialnych źródeł energii w jej ogólnym bilansie energetycznym ze względu na niewystarczające środki służące wprowadzaniu innowacji, inwestycjom i restrukturyzacji gospodarek. Przedmiotem krytyki jest przede wszystkim ochrona przemysłu poprzez darmowe zezwolenia na emisję CO_2 dla zagrożonych firm – według niektórych ocen w Niemczech prawie 90% przedsiębiorstw może ubiegać się o takie zezwolenia[33].

Podsumowanie

Integralnym elementem polityki ekologicznej Niemiec zarówno w płaszczyźnie wewnętrznej, jak i na forum międzynarodowym stały się działania na rzecz ochrony klimatu. Celem wewnętrznej polityki ekologicznej jest osiągnięcie takiego poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych, który wynika z międzynarodowych zobowiązań Niemiec. Aby zrealizować ten cel, konieczne jest wdrożenie krajowych programów zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

W perspektywie średnio- i długookresowej Niemcy chcą zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych o 40% w stosunku do 1990 r. Służyć temu będzie wzrost efektywności energetycznej, rozwój odnawialnych źródeł energii oraz wprowadzenie nowych niskoemisyjnych technologii pozyskania energii. Jednakże kryzys finansowo-gospodarczy może spowodować ograniczenie liczby programów inwestycyjnych oraz modernizacyjnych i tym samym utrudnić realizację wyznaczonego celu.

Niemcy zaangażowały się w okresie przewodnictwa w Unii Europejskiej w forsowanie ambitnych celów w zakresie ochrony środowiska, mianowicie redukcji emisji gazów cieplarnianych i zwiększenia udziału energii odnawialnej w ogólnym bilansie

[32] Regierungserklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, zu den Ergebnissen des Europäischen Rates am 11/12. Dezember 2008 vor dem Deutschen Bundestag, am 18. Dezember in Berlin, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 141–1 vom 18. Dezember 2008, http://www.bundesregirung.de.

[33] *Umweltexperte: EU-Klimapaket „kein großer Tag für den Klimaschutz"*, 15. Dezember 2008, http://www.news-adhoc.com.

energetycznym UE. Zamierzały również wykorzystać przewodnictwo w G8, aby włączyć pozostałe państwa do działań hamujących zmiany klimatyczne.

Niemcy priorytetowo traktują wynegocjowanie międzynarodowego porozumienia dotyczącego ochrony klimatu, które obowiązywałoby po wygaśnięciu w 2012 r. Protokołu z Kioto. W celu ograniczenia zmian klimatu ważne jest, aby w nowym porozumieniu do odpowiedniego poziomu redukcji gazów cieplarnianych zobowiązały się zarówno kraje wysoko rozwinięte, jak i rozwijające się.

BEZPIECZEŃSTWO 2009 nr 1–2 TEORIA I PRAKTYKA

Marta Pomykała

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa wobec współczesnych zagrożeń

Wraz z utworzeniem Unii Europejskiej i sukcesywnym włączaniem w jej struktury kolejnych członków następuje proces systematycznego zbliżania i ujednolicania systemów funkcjonowania poszczególnych państw europejskich. Zmiany takie można zaobserwować we wszystkich obszarach: w zakresie funkcjonowania administracji publicznej (ujednolicanie standardów działania administracji, współpraca, zbliżanie rozwiązań etycznych), w gospodarce (ujednolicanie systemu walutowego, systemów podatkowych, określenie jednolitych ram organizacyjnych prowadzenia działalności gospodarczej) oraz w rolnictwie (określenie jednolitych priorytetów, wsparcie rozwoju regionalnego). Bardzo intensywne działania podejmowane są również w sferze utrzymania oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku. Integracja europejska, postępująca globalizacja, rozwój technik cyfrowych i technik komunikowania się powodują, że dużo zjawisk i zagrożeń staje się wspólnymi problemami wielu państw. W związku z tym coraz częściej i coraz chętniej podejmowane są wspólne inicjatywy zmierzające do ograniczenia skutków takich zagrożeń.

„Bezpieczeństwo" tradycyjnie ujmowane jest jako pojęcie interdyscyplinarne. Jest przedmiotem zainteresowania nauk wojskowych, technicznych oraz humanistycznych, w tym nauk prawnych, politologii, ekonomii, stosunków międzynarodowych oraz socjologii. Zajmują się one różnymi aspektami tego samego zjawiska, analizując zasady organizacji i funkcjonowania aparatu bezpieczeństwa państwa, wpływ różnorodnych zagrożeń współczesnego świata na stan bezpieczeństwa, problemy bezpieczeństwa ekonomicznego czy też stan bezpieczeństwa w odczuciu społecznym.

Na gruncie wskazanych nauk sam termin „bezpieczeństwo" nie budzi większych wątpliwości, rozumiany jest jednoznacznie, choć ujmuje się go bardzo szeroko. Jeden ze słowników języka polskiego definiuje pojęcie „bezpieczeństwo" jako „stan niezagrożenia, spokoju"[1]. W szczegółowych rozważaniach w literaturze przedmiotu, poszcze-

[1] *Wielki słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 2006, s. 46–47.

gólni autorzy doprecyzowują to pojęcie i zwracają uwagę, że „bezpieczeństwo" to „stan, pewności, spokoju, zabezpieczenia (...), co oznacza brak zagrożenia i ochronę przed niebezpieczeństwami"[2], „stan, w którym nie ma zagrożeń (...) jakie mogą destabilizować politykę czy gospodarkę danego kraju"[3], czy też stan, który „wiąże się z zaspokajaniem normalnych potrzeb, takich jak: istnienie, przetrwanie tożsamości, niezależność, pewność perspektywy rozwoju i możliwość realizacji potrzeb fizycznych i duchowych"[4]. Definicje te tworzone są zwykle pod kątem rozważań prowadzonych w określonym kierunku.

Bezpieczeństwo na ogół odnoszone jest do jakiegoś systemu, na który składają się ludzie, rzeczy oraz pewne wartości, których bezpieczeństwo jest ważne z punktu widzenia człowieka. To człowiek jest beneficjentem bezpieczeństwa. Zapewnienie stanu bezpieczeństwa umożliwia mu podejmowanie wszelkiej aktywności, niezakłócony rozwój oraz przetrwanie. Człowiek w swoim interesie będzie oddalał zagrożenia godzące w bezpieczeństwo. Bezpieczeństwo jest stanem pozytywnym, który nie występuje niezależnie, lecz rozpatrywany jest w kontekście określonego podmiotu lub przedmiotu ochrony. Dlatego też bezpieczeństwo odnosi się najczęściej do konkretnego człowieka lub grupy ludzi, mienia, środowiska czy też warunków życia społecznego[5].

Bezpieczeństwo jest niewątpliwie stanem powstającym w wyniku zagwarantowania spokoju, ładu i ochrony przed zagrożeniami, które podlegają zaś stałym przeobrażeniom na skutek rozwoju społecznego i zmiany warunków życia, w szczególności wraz z rozwojem nowoczesnych technologii. Bezpieczeństwo nie stanowi stałej i niezmiennej wartości, zwłaszcza bezpieczeństwo rozpatrywane w odniesieniu do jakiegoś wąskiego podmiotu lub przedmiotu ochrony. Zakres i charakter aktualnych zagrożeń może zmienić jego pojmowanie.

W naukach prawnych pojęcie bezpieczeństwa również ujmowane jest jako szerokie i wieloznaczne. Ustawodawca nie definiuje go jednak nigdzie, pozostawiając to zadanie doktrynie prawniczej, chociaż posługuje się różnymi terminami odwołującymi się do pojęcia bezpieczeństwa. Najczęściej spośród nich w języku prawnym występują: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, bezpieczeństwo powszechne, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo socjalne, bezpieczeństwo pracy. Niektóre z tych pojęć są do siebie zbliżone i w literaturze przedmiotu stosuje się je dość dowolnie[6]. Ta wielość sugeruje wieloaspektowość i złożoność problemów bezpieczeństwa, różnorodność obszaru ochrony, a także odmienność form i środków stosowanych w zapewnianiu bezpieczeństwa, które uzależnione są od rodzaju chronionych dóbr. Analiza problemów bezpieczeństwa odbywa się zawsze z uwzględnieniem jego zróżnicowania, obejmując analizę realnych zagrożeń oraz formy i sposoby przeciwdziałania im.

---

[2] Z. Nowakowski, I. Protasowicki, *Bezpieczeństwo polityczne i militarne Polski po 1989 roku*, Rzeszów 2008, s. 13.

[3] K. Żukrowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Grącik, Warszawa 2006, s. 21.

[4] K.A. Wojtaszczyk, *Istota bezpieczeństwa państwa a proces integracji europejskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2002, s. 9.

[5] Zob. S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 12.

[6] *Ibidem*, s. 13.

W normach prawa administracyjnego odnaleźć można szereg regulacji odwołujących się do bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Ustalają one zadania podmiotów administracji publicznej w zakresie ochrony przed różnego rodzaju zagrożeniami współczesnego świata. Dla skuteczności swoich działań muszą one rozpoznawać i dokumentować istnienie niebezpieczeństw. Należy pamiętać, że działalność administracji publicznej opiera się na zasadzie związania prawem i nie może wykraczać poza ustalone normatywnie ramy. Dotyczy to także zadań z zakresu bezpieczeństwa. W sytuacji gdy ustawodawca nie wskazuje normatywnej definicji bezpieczeństwa, konieczne jest odwołanie się w tym zakresie do ustaleń dokonywanych przez doktrynę. Także i tu będzie to pojęcie zmienne, którego wyjaśnienie jest możliwe tylko w kontekście aktualnych stale zmieniających się zagrożeń.

Na podstawie wstępnych uwag można stwierdzić, że bezpieczeństwo państwa jest to stan niezagrożenia i spokoju umożliwiający istnienie i swobodny rozwój państwa jako całości, wszelkich jego struktur wewnętrznych oraz obywateli tego państwa. Natomiast zapewnienie i ochrona bezpieczeństwa państwa obejmuje możliwość oparcia się wszelkim potencjalnym zagrożeniom pochodzącym tak z zewnątrz (od innych państw i organizacji międzynarodowych), jak i z wewnątrz (od wszelkich podmiotów działających na jego terenie oraz zjawisk naturalnych). Patrząc z tej perspektywy, można wyróżnić dwa obszary bezpieczeństwa państwa – bezpieczeństwo zewnętrzne i bezpieczeństwo wewnętrzne[7].

Bezpieczeństwo państwa oznacza więc stan, w którym zapewniona zostaje integralność państwa, możliwe staje się niezakłócone funkcjonowanie wszystkich jego obywateli, organów, instytucji i innych podmiotów działających na jego obszarze oraz stan, w którym każdy z tych podmiotów ma zagwarantowane warunki pełnego i prawidłowego rozwoju. Pojmowanie bezpieczeństwa państwa zmieniało się z czasem wraz z przemianami zachodzącymi w państwie i w jego społeczeństwie. Szczegółowy wymiar bezpieczeństwa państwa rozważany był zawsze w kontekście zmieniających się aktualnych zagrożeń.

Bezpieczeństwo państwa dość długo łączono jedynie z zagrożeniami pochodzącymi od innych państw i rozpatrywano w kategorii pokoju i wojny. W doktrynie prawa administracyjnego poddawano natomiast szerszej analizie inne, pokrewne wymiary bezpieczeństwa: bezpieczeństwa publiczne, bezpieczeństwo ludzi, a także pewne stany pokrewne, których nie sposób ściśle oddzielić od samego bezpieczeństwa, jak porządek publiczny czy spokój publiczny[8]. Zmiany, jakie następowały w drugiej połowie XX w., i odejście od założeń doktryny systemów totalitarnych, spowodowały, iż zaczęto poddawać głębszej analizie całość zagadnień związanych z problemami bezpieczeństwa państwa. Zaczęto zwracać większą uwagę także na czynniki, które kształtują jego bezpieczeństwo w wymiarze wewnętrznym.

W starszej literaturze analizę bezpieczeństwa państwa w aspekcie systemu służącego do ochrony tego bezpieczeństwa przeprowadził E. Ura. Utożsamiał on bezpieczeństwo państwa z ochroną ustroju państwa przed wszelkimi wrogami wewnętrz-

---

[7] Por.: Z. Nowakowski, I. Protasowicki, *Bezpieczeństwo polityczne i militarne Polski po 1989 roku, op. cit.*, s. 13; J. Zając, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2009, s. 18.

[8] W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – próba konstrukcji teoretycznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej" 1929, nr 19, s. 673–679, W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 52.

nymi i zewnętrznymi. Zwrócił uwagę, że bezpieczeństwo może być zagrożone zarówno prowadzeniem wrogiej działalności przez inne państwa, jak też działalności wewnątrz państwa przeciwko jego interesom politycznym, gospodarczym i przeciwko jego obywatelom. Dostrzegał on również wieloznaczność tego pojęcia, podkreślając, że bezpieczeństwo państwa może być postrzegane jako bezpieczeństwo państwa jako całości, a także wiązać się z określoną dziedziną działalności państwa. Na pojęcia bezpieczeństwa państwa składa się zatem ochrona różnych podmiotów działających na jego terenie, np. organów władzy i administracji, innych podmiotów państwa, podmiotów gospodarczych, organizacji społecznych i instytucji naukowych[9].

W nowszej literaturze podkreśla się, że obecnie, obok aspektów wojskowych i politycznych, na bezpieczeństwo narodowe wpływają w dużym stopniu czynniki gospodarcze i technologiczne. Nie bez znaczenia jest również prowadzona przez państwo polityka z zakresu ekologii, demografii, spraw społecznych i humanitarnych. Bezpieczeństwo państwa oznacza zatem cały szereg zagadnień społeczno-ustrojowo-demograficznych, ujmując wszystkie czynniki świadczące o jego integralności. Bardzo dużą rolę odgrywa tu świadomość elit politycznych oraz ich gotowość do reagowania na pojawiające się zagrożenia przez tworzenie aktualnych strategii bezpieczeństwa[10].

J. Zając wskazuje natomiast, że bezpieczeństwo państwa powinno być rozumiane jako zdolność władz i narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości. Do jego najważniejszych wartości chronionych przez państwo należą: przetrwanie państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologiczne przeżycie ludności, integralność terytorialna państwa, jego niezależność polityczna i swoboda działania międzynarodowego, spokój, ochrona własności, jakość życia obywateli[11]. R. Szafran podkreśla natomiast, że bezpieczeństwo państwa jest identyfikowane w kategoriach celu działania państwa, jest także stanem i procesem, symbolizuje wartości, które podlegają szczególnej ochronie, kondycję militarną i ekonomiczną państwa, pozwalające owe wartości ochraniać, ale także stwarzać warunki do jego dynamicznego rozwoju[12].

A. Misiuk dokonuje rozróżnienia pomiędzy bezpieczeństwem państwa a drugim pojęciem często używanym w aktach prawnych z zakresu prawa administracyjnego – bezpieczeństwem publicznym. Stwierdza, że są to pojęcia pokrewne, z tym że bezpieczeństwo państwa ma znacznie węższy zakres przedmiotowy, gdyż dotyczy sytuacji odnoszącej się do właściwego i bezpiecznego funkcjonowania najważniejszych instytucji oraz urządzeń państwowych i porządku konstytucyjnego. Źródłem zagrożeń dla tak rozumianego bezpieczeństwa mogą być inne państwa oraz zjawiska o charakterze międzynarodowym, np. terroryzm międzynarodowy czy wydarzenia społeczne, zagrażające stabilności ekonomicznej kraju oraz działania skierowane przeciwko porządkowi konstytucyjnemu[13].

Rozważając problemy bezpieczeństwa państwa, nie można odrywać się od zagrożeń, jakie niesie za sobą życie w społeczeństwie, w określonych warunkach poli-

---

[9] Szerzej: E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 123–125.

[10] Por. A. Dudek, T. Łoś-Nowak, *Bezpieczeństwo państwa w środowisku międzynarodowym*, [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, Warszawa 2003, s. 50.

[11] J. Zając, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa, op. cit.*, s. 18.

[12] R. Szafran, *W poszukiwaniu istoty bezpieczeństwa państwa*, „Studia Prawnicze Ius et Praxis" 2007, nr 3, s. 26 i n.

[13] A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 19.

tycznych, w określonej sytuacji geofizycznej, a nawet na określonym poziomie rozwoju technologicznego. Zagrożenia, które wpływają na stan bezpieczeństwa państwa, charakteryzują się dość dużą zmiennością. Zależą od wielu czynników: poziomu technologicznego, warunków ustrojowo-politycznych, poziomu życia społeczeństwa, stanu gospodarki i procesów ekonomicznych zachodzących w społeczeństwie itp. Nie można pominąć również procesów integracyjnych w Europie czy też globalizacji wielu aspektów życia we współczesnym świecie. Niektórych zagrożeń nie jesteśmy jeszcze w stanie ani zidentyfikować, ani przewidzieć.

Zagrożenie jako czynnik destabilizujący pewien układ pozytywnych wartości nie jest pojęciem jednoznacznym. Charakteryzuje się ono dużą zmiennością zarówno w czasie, jak i w przestrzeni. Wartościowanie zagrożeń wynika ze stanu świadomości społecznej. Im wyższy poziom i standard życia, tym większe są oczekiwania w zakresie bezpieczeństwa. Wpływa to na zakres działania podmiotów zobowiązanych do ochrony i utrzymania bezpieczeństwa, obligując je do aktualizowania stosowanych form i środków działania[14].

Zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego nie można wyliczyć enumeratywnie i wskazać w przepisach prawa, chociaż na pewno upraszczałoby to wykonywanie zadań przez wiele instytucji i organów państwa. Ustalenie i określenie zagrożeń należy do podmiotów stosujących prawo, odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. Wszystkie organy państwa w swoich działaniach pozostają ściśle związane prawem. Wobec znacznej zmienności zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego, normy prawne nie mogą wyczerpująco wskazywać wszelkich możliwych przypadków i rodzajów niebezpieczeństw, jakie godzą w chronione prawem dobra. Sytuacje takie określa się najczęściej przepisami o ogólnym charakterze, mającymi postać klauzul generalnych. Powodują one, że ochrona jest bardziej elastyczna i odnosi się nawet do tych zagrożeń, które nie są wyraźnie wyliczone, a nawet nie można ich jeszcze przewidzieć, gdyż pojawią się dopiero w przyszłości.

Mnogość zagrożeń to problem, który występuje od wieków. Ich pojawianie się jest zawsze zaskoczeniem, ponieważ leżą one poza sferą ludzkiego poznania. Proces ten wraz z postępem cywilizacyjnym tylko się pogłębia, tak że prognozowanie zagrożeń staje się coraz trudniejsze, a może nawet niemożliwe[15].

Można jedynie je systematyzować i oceniać, analizować obszary oddziaływania, stopień natężenia i skutki, jakie za sobą pociągają[16]. Zagrożenia można podzielić na dwie grupy. Pierwszą stanowią zagrożenia naturalne, czyli będące wynikiem działania sił przyrody, które pojawiają się niezależnie od człowieka i jego aktywności. Druga grupa to zagrożenia cywilizacyjne, które powstają w związku z aktywnością człowieka

---

[14] Problemy zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego w kontekście działań administracji bezpieczeństwa analizuje: S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego, op. cit.*, s. 38 i n.

[15] Por. A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo państwa na początku XXI wieku. Ważniejsze problemy*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku – wyzwania i dylematy*, red. T. Jemioła, K. Rajchel, Warszawa 2008, s. 27.

[16] Piśmiennictwo na temat systematyki zagrożeń bezpieczeństwa państwa jest bardzo bogate. Większość rozważań o problemach bezpieczeństwa koncentruje się na analizie odpowiednich zagrożeń, starając się je zidentyfikować i rozpoznać. Zobacz np.: S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 27 i n., A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo państwa na początku XXI wieku. Ważniejsze problemy*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe..., op. cit.*, s. 19 i n. M. Świderski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i jego uwarunkowania*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa, op. cit.*, s. 60 i n.

na różnych obszarach życia społecznego. Same w sobie mogą mieć one bardzo zróżnicowany charakter. Mogą to być zagrożenia społeczne, polityczne, ekonomiczne, ekologiczne, informatyczne. Wszystkie z nich cechuje znaczna dynamika i zmienność. Wraz z postępem cywilizacyjnym pojawiają się nowe zjawiska bądź nowe ich formy.

Zagrożenia naturalne od samego początku mają wpływ na bezpieczeństwo człowieka i tworzonych przez niego organizacji. Do zjawisk tego typu można zaliczyć: powodzie, trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów, fale tsunami, huragany, susze, mrozy, lawiny itp. Człowiek w większości przypadków nie umie sobie skutecznie z nimi radzić, choć stara się je przewidzieć. Podejmuje jednak wszelkie środki służące ograniczeniu skutków i zmniejszeniu grożącego niebezpieczeństwa. Współczesne metody działania pozwalają znacznie obniżyć ryzyko, ale nie niwelują samego zagrożenia. Pojawia się nawet nowe niebezpieczeństwo, wynikające ze zbytniej wiary człowieka we własne siły i umiejętności, w nowoczesny sprzęt i technologie. Stosowanie niesprawdzonych rozwiązań, presja czasu, obniżanie kosztów mogą prowadzić nawet do wzrostu zamiast zmniejszenia zagrożenia.

Człowiek był i jest dla siebie źródłem zagrożenia. W walce o przetrwanie jednostki mocniejsze zawsze stanowiły zagrożenie bytu jednostek słabszych. W tym zakresie nic się nie zmienia. Statystyki przestępczości pokazują, jak wiele różnorodnych niedozwolonych zachowań można zaobserwować. Ta niepożądana działalność jest przedmiotem zainteresowania prawa karnego. Spośród tej grupy szczególnie groźne i mające daleko idące skutki jest zagrożenie przestępczością zorganizowaną.

Zagrożenia cywilizacyjne są wynikiem rozwoju i postępu technologicznego. Wynikają z działalności człowieka i są szczególnym znakiem współczesności. Do tej grupy zagrożeń można zaliczyć przede wszystkim zagrożenia techniczne i technologiczne, komunikacyjne, ekologiczne, ekonomiczne, budowlane i komunalne, społeczne i polityczne oraz zagrożenia związane z rozwojem społeczeństwa informacyjnego. Poszczególne zjawiska znacznie różnią się od siebie. Nie sposób nawet wymienić wszystkich, ponieważ charakteryzują się one dość dużą zmiennością. Wraz z rozwojem społecznym pojawiają się coraz to nowe obszary, które człowiek opanowuje. W początkowych okresach rozwoju cywilizacji człowiek był wystawiony na działania sił przyrody i całkowicie od niej uzależniony. Dzięki postępowi we wszystkich dziedzinach nauki wiele zjawisk zostało rozpoznanych, człowiek jest zdolny ingerować w procesy zachodzące w przyrodzie. Ale oprócz korzystnych aspektów tego procesu występuje druga strona.

Rozwój nowych technologii, oprócz ułatwienia egzystencji, niesie ze sobą liczne problemy wynikające z niewłaściwego stosowania maszyn, urządzeń i środków technicznych. Konieczne staje się ustalanie niezbędnych wymagań bezpieczeństwa użytkowania i korzystania z wyrobów. Rozwój komunikacji niewątpliwie przybliża odległe miejsca naszej planety, pozwala na zaoszczędzenie czasu na przemieszczanie się i obieg informacji. Ale z drugiej strony zwiększony ruch drogowy czy powietrzny oraz stosowanie coraz szybszych środków komunikacji powoduje, że wypadki i katastrofy stają się coraz liczniejsze i coraz groźniejsze w skutkach.

Informatyzacja życia i rozwój globalnych sieci internetowych zmienia całkowicie nasze życie. Komputeryzacja pozwala na sterowanie wieloma procesami technicznymi bez fizycznego udziału człowieka, a tak szybkiego obiegu informacji w odległe punkty naszej planety nie byli w stanie wyobrazić sobie nasi przodkowie. Niestety rów-

nocześnie z informatyzacją, a zwłaszcza wraz z rozwojem globalnych sieci pojawiły się nieznane dotąd zagrożenia bezpieczeństwa. Informacje zawarte na nośnikach elektronicznych i w sieciach są podatne na niepożądane ujawnienie, modyfikację, zniszczenie. Gromadzenie i przetwarzanie informacji daje duże możliwości działaniom hakerów. W obecnych czasach identyfikuje się nawet nowe formy przestępczości, która jest ściśle związana z komputerami i działalnością podejmowaną w sieciach internetowych nazywane cyberprzestępczością. Mieszczą się tutaj oszustwa komputerowe, włamania do systemów informatycznych w celu kradzieży danych, piractwo komputerowe, wykorzystywanie komputerów do rozpowszechniania pornografii dziecięcej, wykorzystywanie naiwności dzieci i docieranie do nich z niecenzuralnymi treściami oraz nawiązywanie kontaktów. Niezwykle groźną odmianą cyberprzestępczości jest cyberterroryzm, będący formą działań terrorystycznych, gdzie ataku dokonuje się za pomocą sieci komputerowej, a polega on na zmianie bądź zniszczeniu danych zawartych w komputerach albo też zniszczeniu infrastruktury sterowanej za pomocą technik komputerowych.

Współczesny świat nie potrafi już istnieć bez systemów informatycznych. We wszystkich dziedzinach życia komputer wypiera człowieka, przejmując wszelkie funkcje od tych najprostszych po bardzo skomplikowane. Systemy ewidencyjne zbierają dane o podmiotach, aby móc łatwo zidentyfikować podatników, osoby prowadzące działalność gospodarczą, klientów banków, osoby pobierające różnego rodzaju świadczenia społeczne, korzystające ze świadczeń zdrowotnych. Bardziej skomplikowane systemy sterują systemami bezpieczeństwa i monitoringu, dokonują skomplikowanych obliczeń i symulacji. W pamięci komputerów przechowywanych jest niezliczona ilość informacji o ludziach i ich wszelkiej aktywności. Realną groźbą współczesności jest wykorzystanie tych danych niezgodnie z ich przeznaczeniem, lecz dla celów przestępczych, i to na masową skalę.

Cechą szczególną jest również to, że współczesne zagrożenia dawno przestały być zagrożeniami lokalnymi na niewielką skalę. Wiele z nich wykracza poza obszar jednego państwa czy nawet kontynentu, rozprzestrzeniając się na cały świat. Zachodzące w świecie procesy globalizacyjne niosą za sobą wiele rozpoznanych i nierozpoznanych jeszcze zjawisk, tak pozytywnych, jak i negatywnych. Powodują możliwe do przewidzenia skutki, jak i te, które zostaną rozpoznane i połączone z określonymi procesami w przyszłości. Procesów tych nie można już zatrzymać, gdyż wynikają z podejmowania coraz nowych wyzwań, może się jedynie zmienić ich kierunek.

Bezpieczeństwo państwa należy postrzegać jako proces, na który wpływają dynamiczne zmiany globalnego środowiska bezpieczeństwa[17]. Jego przebieg można analizować jedynie na podstawie analizy aktualnych zagrożeń. Groźba ich zmaterializowania wyznacza konkretny stan bezpieczeństwa, o jaki należy zadbać. Wielość wyzwań i zagrożeń wcale nie ułatwia sytuacji. Coraz ściślejsze relacje pomiędzy bezpieczeństwem świata, Europy oraz bezpieczeństwem państwa powodują, że coraz trudniej jest oddzielić tradycyjne obszary bezpieczeństwa i wskazywać odmienne ich przyczyny. Te same problemy wpływają dziś na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, bezpieczeństwo poszczególnych państw i bezpieczeństwo zjednoczonej Europy.

[17] T. Jemioło, A. Dawidczyk, *Wprowadzenie do metodologii badań bezpieczeństwa*, Warszawa 2008, s. 37.

Współczesna integracja i globalizacja z jednej strony zbliżają, wprowadzając obszar łatwego i szybkiego komunikowania, skuteczniejszej współpracy różnych podmiotów na rzecz ochrony bezpieczeństwa, z drugiej strony poprzez znoszenie ograniczeń i kontroli sprzyjają znacznie szybszemu niż kiedykolwiek dotąd przenoszeniu zagrożeń do odległych zakątków innych państw. Sytuacja taka dodatkowo pogłębia się poprzez wsparcie nowoczesnej techniki i nowych technologii.

Postępujący proces umiędzynarodowienia i ujednolicenia zagrożeń cywilizacyjnych powoduje, że w ochronie bezpieczeństwa państwa należy korzystać z szeroko zakrojonej współpracy międzynarodowej. Przykładem takich działań może być współpraca policyjna, podejmowana w ramach Unii Europejskiej. Może ona przybierać formy instytucjonalne lub mieć charakter współpracy doraźnej.

Zgodnie z art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej[18] celem Unii jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przez wspólne działanie krajów członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz poprzez zapobieganie i zwalczanie rasizmu i ksenofobii. Cel ten jest osiągany poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej lub innej, zwłaszcza terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego handlu narkotykami oraz nielegalnego handlu bronią, korupcji i nadużyć finansowych. Odbywa się to między innymi poprzez współpracę policji, organów celnych oraz innych właściwych organów, prowadzoną tak bezpośrednio, jak i za pośrednictwem Europejskiego Urzędu Policji (Europolu).

Wspólne działanie w dziedzinie współpracy policyjnej obejmuje[19]:

– współpracę operacyjną właściwych organów państw członkowskich, w tym służb policji, służb celnych oraz innych wyspecjalizowanych organów ścigania, w zapobieganiu, wykrywaniu i ściganiu przestępstw,

– gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizowanie i wymianę istotnych informacji, w tym informacji organów ścigania – zwłaszcza za pośrednictwem Europolu – o podejrzanych transakcjach finansowych, z zastrzeżeniem właściwych przepisów o ochronie danych osobowych,

– współpracę i wspólne inicjatywy w dziedzinie szkolenia, wymiany oficerów łącznikowych, delegacji służbowych, korzystania z wyposażenia i badań kryminalistycznych,

– wspólną ocenę poszczególnych technik śledczych dotyczących wykrywania poważnych form przestępczości zorganizowanej.

Współpraca policyjna została wprowadzona do porozumień z Schengen[20]. Po pierwsze, zaproponowano współpracę transgraniczną w formie wymiany informacji – tak daleko, jak dopuszczało to prawo wewnętrzne państw-stron porozumienia. Po drugie, umożliwiono obserwację transgraniczną. Po trzecie, dopuszczono pościg wykonywany przez funkcjonariuszy jednego państwa na terytorium innego państwa-strony. Układy z Schengen podkreśliły wagę, jaką państwa-strony przywiązują do

[18] Traktat o Unii Europejskiej sporządzony w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. z 2004, Nr 90 poz. 864/30).

[19] Art. 30 Traktatu o Unii Europejskiej.

[20] Układ w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (układ z Schengen) z dnia 14 czerwca 1985 r. (Dz.Urz. UE L z 2000 r., Nr 239, poz. 13), Konwencja Wykonawcza do Układu w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14 czerwca 1985 r. (Dz.Urz. UE L z 2000 r., Nr 239, poz. 19).

współpracy pomiędzy swoimi organizacjami policyjnymi. Przede wszystkim rozwinięty został system bezpośrednich kontaktów pomiędzy policjami sąsiadujących państw. Posterunki i komendy zostały połączone bezpośrednimi liniami telefonicznymi przez granice. Zintensyfikowano kontakty robocze, głównie poprzez szkolenia międzynarodowe. Najważniejszym elementem porozumień było jednak przyznanie policji uprawnień do prowadzenia działań transgranicznych[21].

Na zakończenie można stwierdzić, że następuje stałe rozszerzanie się zakresu znaczeniowego bezpieczeństwa i przechodzenie do szerszego wymiaru. Powodem tego jest istnienie wielu zagrożeń życia, które mają bardzo szeroki wymiar. Obok tradycyjnych zagrożeń naturalnych, pojawiają się nowe, o charakterze cywilizacyjnym, mające ścisły związek z wdrażaniem nowoczesnych technologii, systemów informatycznych, systemów komunikacji. Są one znakiem czasów i postępu. Społeczeństwo (zwłaszcza rozwinięte) wymaga więcej od swojego państwa, żąda wysokiego poziomu zabezpieczenia i ochrony, umożliwiającego mu dalszy rozwój. Zapewnienie takiej ochrony wymaga zaangażowania znacznych sił i środków, współdziałania licznych podmiotów. Rozwijanie kontaktów międzynarodowych i szeroko zakrojonej współpracy w tym wymiarze, powoduje, że ograniczone do terytorium jednego państwa formy ochrony bezpieczeństwa przestają spełniać swoje zadania. Należy poszukiwać i podejmować takie działania, których skala będzie odpowiadała skali zagrożeń. Współpraca różnych podmiotów jako łączenie wiedzy, sił i środków, przy zaangażowaniu nowoczesnych technologii, wydaje się najodpowiedniejsza. Na pewno odpowiednim forum podejmowania współpracy są organizacje takie jak Unia Europejska.

Obecnie na problem bezpieczeństwa należy spoglądać znacznie szerzej niż do tej pory. Zmienność i globalny charakter zagrożeń wymusza skomasowanie sił i środków w celu przeciwdziałania im. Zadania administracji publicznej we współczesnym świecie muszą uwzględniać więc te zmiany. Przepisy prawa muszą gwarantować skuteczne formy i środki działania, odpowiednie do przeciwstawienia się wszelkiego rodzaju zagrożeniom.

[21] Komentarz do art. 30 Traktatu o Unii Europejskiej, [w:] W. Czapliński, C. Mik, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005.

BEZPIECZEŃSTWO 2009 nr 1-2 TEORIA I PRAKTYKA

Jacek Lipski, Urszula Nalaskowska

Status Biura Ochrony Rządu – instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego

Biuro Ochrony Rządu jest służbą, która budzi powszechne zainteresowanie mediów, a to z kolei koresponduje z oczekiwaniami opinii publicznej. Koncentrowanie uwagi na BOR-ze wywołane jest przede wszystkim faktem pozostawania formacji w bezpośredniej bliskości osób sprawujących najwyższą władzę w państwie, tzw. VIP-ów. Jednak nie jest to zainteresowanie życzliwe, ale wynikające z przekonania, iż jest to służba zbędna, społecznie bezużyteczna, świadcząca usługi jedynie politykom, którzy i tak opływają w luksusy. W mniemaniu większości służba ta zapewnia jedynie bizantyjską oprawę ludziom władzy, przybierającą postać dobrze przyodzianych panów w przeciwsłonecznych okularach oraz luksusowych limuzyn. Obraz ten jest zdecydowanie niepochlebny, aczkolwiek bardzo przemawiający do odbiorców. Poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli jest na tyle silne, iż perspektywa zagrożenia podmiotów znajdujących się pod ochroną BOR-u odbierana jest jako wirtualna. Nawet w czasach napiętnowanych wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia ataków terrorystycznych. Sami politycy wsłuchani w głos opinii publicznej, zwłaszcza przed wyborami, adaptując całkowicie pogląd o bezużyteczności Biura Ochrony Rządu, przedstawiają postulaty czy wręcz obietnice jego likwidacji. W ich mniemaniu przyczyniłoby się to do zaoszczędzenia środków publicznych, zmniejszenia i tak nadmiernie rozbudowanej administracji. W zasadzie każde nowe wybory niosą dla tej służby niepewność nie tylko co do zakresu wprowadzanych zmian kadrowych, ale także jej dalszej egzystencji. Z reguły jednak poglądy przedstawiane przed wyborami tracą wiele na swojej aktualności już po ich przeprowadzeniu.

Prezentowany przez media obraz BOR-u wynika z niezwykle powierzchownej wiedzy tyczącej tej służby oraz zapotrzebowania na sensacyjne i nie całkiem odpowiadające prawdzie tematy. Wynika z niego zupełny brak rozeznania co do faktycznego charakteru działań podejmowanych przez BOR. Dopiero bowiem gruntowna analiza ustrojowej po-

zycji formacji oraz jej ustawowych zadań może pozwolić na rzetelną ocenę zasadności funkcjonowania Biura Ochrony Rządu. Przede wszystkim jednak owa pogłębiona kwerenda przepisów prawa normujących działalność formacji prowadzi do konkluzji, iż zadaniem BOR-u nie jest pełnienie tylko służebnej roli wobec osób piastujących najwyższe stanowiska państwowe w oparciu o bliżej niesprecyzowany zakres obowiązków.

Wspomniana rzetelność wymaga, aby informacje dotyczące pozycji BOR-u, jego działalności, konfrontować przede wszystkim z treściami zawartymi w obowiązujących aktach normatywnych regulujących funkcjonowanie służby odpowiedzialnej za bezpieczeństwo osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie. To one umożliwią udzielenie odpowiedzi na pytanie, czym w istocie jest ta służba, jakim rzeczywistym statusem się legitymuje? Nie wszystkim jest wiadome, iż jest to formacja o statusie wyjątkowym na skalę międzynarodową. W zasadzie w całej Europie instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo najważniejszych osób w państwie stanowią część struktur policyjnych, natomiast BOR korzysta z odrębności oraz samodzielności i bliżej jest jej do unikatowej pozycji amerykańskiego Secret Service. Jednak nie zawsze polskie służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo prominentów państwowych posiadały status odrębnej służby.

Przez lata funkcjonowania formacji status BOR, jak i jej protoplastów podlegał wielokrotnym zmianom. Biuro Ochrony Rządu nawiązuje do tradycji służb ochronnych kształtujących się po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. W związku z zamachem dokonanym 16 grudnia 1922 r. przez Eligiusza Niewiadomskiego w warszawskiej „Zachęcie" na pierwszego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Gabriela Narutowicza, Minister Spraw Wewnętrznych powołał do istnienia w dniu 12 czerwca 1924 r. brygadę ochronną. Jej głównym zadaniem było zapewnienie bezpieczeństwa osobie Prezydenta RP[1]. Ponadto funkcjonariusze brygady chronili prezydentów państw obcych oraz wybitnych dygnitarzy polskich. Realizacja tych zadań przybierała formę ochrony osobistej, zabezpieczenia obiektów, tras kolejowych, stacji[2]. Funkcjonariusze wchodzący w skład brygady ochronnej posiadali status policjantów, a sama brygada określana była jako policyjna brygada ochronna. Ochroną osobistą Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz jego miejsca zamieszkania zajmowali się również żołnierze z Oddziału Przybocznego, a od 1926 r. zadania te były realizowane przez adiutantów przybocznych Prezydenta RP oraz kompanię zamkową, funkcjonujących w ramach Gabinetu Wojskowego Prezydenta RP[3]. Do końca okresu międzywojennego formacje odpowiadające za realizację działań ochronnych legitymowały się dwojakim charakterem: i policyjnym, i wojskowym.

W okresie okupacji w celu zapewnienia bezpieczeństwa przywódcom organizacji polityczno-wojskowych tworzone były komórki specjalizujące się w przeprowadzaniu

[1] A. Misiuk, *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce od połowy XVIII wieku do współczesności. Zarys dziejów*, Olsztyn 2005, s. 299.

[2] Instrukcja o prowadzeniu służby ochronnej, Dodatek tajny do Dziennika Rozkazów Ministra Spraw Wojskowych z dnia 29 lipca 1924 r., poz. 59 – Centralne Archiwum Wojskowe.

[3] Dodatek tajny do Dziennika Rozkazów Ministra Spraw Wojskowych z dnia 20 lipca 1926 r., poz. 12 – Centralne Archiwum Wojskowe; J. Wojtczak, *Zarys organizacji Policyjnych Brygad Ochronnych w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Przegląd Policyjny" 1993, nr 1–2.

przedsięwzięć ochronnych. Nad bezpieczeństwem członków Komendy Głównej Armii Krajowej czuwał konspiracyjny kontrwywiad, natomiast bezpośrednią ochronę miejsc pracy Komendy Głównej AK realizował trzyosobowy zespół ochronny. Natomiast ochroną członków Sztabu Głównego Gwardii Ludowej Robotniczej zajmowała się utworzona w 1942 r. bojowa Grupa Specjalna SGGW[4].

Mimo iż aktualny BOR chętnie identyfikuje się ze służbami Polski niepodległej, to jednak bezpośrednich korzeni tej formacji należy doszukiwać się w mniej chlubnej historii Polski socjalistycznej. W 1944 r. w ramach Resortu Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego rozpoczął swoje funkcjonowanie Wydział Ochrony Rządu. Początkowo liczył on około pięćdziesięciu funkcjonariuszy, a w marcu 1946 r. już 356 osób. Jego podstawowymi zadaniami było zapewnienie bezpieczeństwa osobistego członkom PKWN, Biura Politycznego Komitetu Centralnego Polskiej Partii Robotniczej oraz Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej. W styczniu 1949 r. w miejsce Wydziału Ochrony Rządu powstał Departament Ochrony Rządu Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego. Wreszcie w 1956 r. w wyniku dwuletniej reorganizacji Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego ukonstytuował się resort spraw wewnętrznych, a w jego strukturze jednostka organizacyjna – Biuro Ochrony Rządu. Ochronie ówczesnego BOR-u podlegali I sekretarz i sekretarze Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Przewodniczący Rady Państwa, Prezes Rady Ministrów i jego zastępcy, Marszałek Sejmu, członkowie Biura Politycznego KC PZPR i ich zastępcy, członkowie delegacji zagranicznych oraz inne osoby chronione ze względu na interes i dobro państwa[5]. Funkcjonariusze pełniący służbę w Biurze Ochrony Rządu posiadali status funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa. Ówczesny BOR nie uzyskał przymiotu samodzielnej formacji, był jedynie wewnętrzną jednostką organizacyjną Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Na początku lat dziewięćdziesiątych Biuro Ochrony Rządu dotknęło kolejne przeobrażenie. Zrywając ze stygmatem przynależności do Służby Bezpieczeństwa z dniem 1 sierpnia 1999 r., funkcjonariusze BOR-u stali się żołnierzami Jednostki Wojskowej Nr 1004-Biura Ochrony Rządu. Jednostka mimo poddania regulacjom prawnym, mającym zastosowanie do żołnierzy zawodowych, nadal podporządkowana była Ministrowi Spraw Wewnętrznych. J.W. Nr 1004-BOR realizowała te same zadania, które należały do kompetencji Biura Ochrony Rządu przed transformacją funkcjonariuszy SB w żołnierzy zawodowych.

W tym okresie za ochronę obiektów o szczególnym znaczeniu odpowiadały Wojska Wewnętrzne, Korpus Bezpieczeństwa Wewnętrznego i istniejący w ich strukturach Batalion Ochrony PKWN, przekształcony następnie w Samodzielny Batalion Ochrony Rządu, a w końcu w Samodzielny Pułk Ochrony Rządu. Do ich kompetencji należała

[4] T. Strzembosz, *Oddziały szturmowe konspiracyjnej Warszawy 1939–1944*, Warszawa 1979, s. 20; J. Otocki, Zarys historii Biura Ochrony Rządu, Materiał na prawach maszynopisu, Warszawa 1984, s. 15–17; D. Aleksandrowicz, *Analiza porównawcza sił zapewniających bezpieczeństwo naczelnym organom władzy i administracji w Polsce*, Warszawa 2003 (praca magisterska), s.1–13.

[5] Zarządzenie Nr 0192/57 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 października 1957 r. w sprawie współdziałania jednostek podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych przy ochronie członków kierownictwa Partii, Rady Państwa i Rządu oraz rządowych delegacji zagranicznych; zarządzenie Nr 051/63 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 marca 1963 r. w sprawie ochrony osób zajmujących kierownicze stanowiska w KC PZPR, Radzie Państwa i rządzie PRL oraz rządowych delegacji zagranicznych; zarządzenie Nr 023/68 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 marca 1968 r. w sprawie ochrony osób zajmujących kierownicze stanowiska w KC PZPR oraz naczelnych organów władzy i administracji PRL.

m.in. ochrona Belwederu, ministerstw, budynków komitetów partyjnych i stronnictw politycznych[6]. Zadania te zostały przejęte przez powstałe na bazie Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Opisany stan prawny uległ zmianie w wyniku wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[7], szczególnie w związku z powszechnie przyjętą interpretacją jej art. 134. Uznawała ona za niezgodny z brzmieniem wymienionego przepisu Konstytucji stan, w których istniałyby jednostki wojskowe poza Ministerstwem Obrony Narodowej, w tym konkretnym przypadku podległe, podporządkowane lub nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Konsekwencją takiego stanowiska było przeniesienie Jednostki Wojskowej Nr 2305 – GROM do resortu obrony narodowej, zlikwidowano Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, jak również podjęto prace legislacyjne, mające na celu uregulowanie sytuacji prawnej dotychczasowej Jednostki Wojskowej Nr 1004 – Biura Ochrony Rządu. Podjęto decyzję o utworzeniu w drodze odrębnej ustawy nowej służby parapolicyjnej noszącej nazwę Biuro Ochrony Rządu. W wyniku wspomnianych prac legislacyjnych, 30 marca 2001 r. weszła w życie Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu[8], a żołnierze Jednostki Wojskowej Nr 1004 – BOR stali się z mocy prawa funkcjonariuszami BOR-u, o ile nie złożyli pisemnego oświadczenia, iż nie wyrażają zgody na zmianę statusu[9]. Nowa formacja przejęła zadania JW. Nr 1004 dodatkowo rozszerzone o część kompetencji likwidowanych Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA związanych z ochroną obiektów oraz urządzeń[10].

Obecnie Biuro Ochrony Rządu jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją, wykonującą zadania z zakresu ochrony osób, obiektów oraz urządzeń. Służba ta działa w oparciu o przepisy Ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu[11], zwanej dalej „ustawą". Nie jest jednak w rozumieniu regulacji ustawowych służbą specjalną. Zgodnie z dyspozycją art. 2, ust. 1 ustawy do kompetencji BOR-u należy:

- ochrona osób:
  - Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
  - Marszałka Sejmu,
  - Marszałka Senatu,
  - Prezesa Rady Ministrów,
  - wiceprezesa Rady Ministrów,
  - ministra właściwego do spraw wewnętrznych,
  - ministra właściwego do spraw zagranicznych,

[6] W. Nowacki, *Organizacja i działanie Wojsk Wewnętrznych*, Warszawa 1966, s. 81.

[7] Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

[8] Tekst pierwotny ustawy ogłoszony w: Dz.U. Nr 27, poz. 298.

[9] Art. 139 ust. 1 ustawy.

[10] J. Lipski, *Komentarz do art. 1 ustawy*, [w:] J. Lipski, U. Nalaskowska, K. Zeidler, *Biuro Ochrony Rządu, Komentarz*, Warszawa 2008, s. 17–20.

[11] Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, z późn. zm.

  - byłych prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej[12],
  - delegacji państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
  - innych osób ze względu na dobro państwa;
- ochrony obiektów służących:
  - Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej,
  - Prezesowi Rady Ministrów,
  - ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych,
  - ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych,
- obiektów Sejmu i Senatu w zakresie rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego,
- o szczególnym znaczeniu,
- polskich przedstawicielstw dyplomatycznych,
- urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej;
- ochrony urządzeń o szczególnym znaczeniu.

Doprecyzowanie zakresu tych zadań przynależy do prerogatywy ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w art. 2, ust. 2–4 wydaje stosowne decyzje, a w oparciu o delegację zamieszczoną w ust. 5 wymienionego artykułu rozporządzenie[13].

Zadania BOR-u oraz formy i metody, na podstawie których zadania te są realizowane, jednoznacznie wskazują, iż formacja podejmuje przede wszystkim działania o charakterze prewencyjnym, zapobiegającym wystąpieniu zagrożeń dla osób, obiektów lub urządzeń znajdujących się pod jej ochroną. Świadczy o tym chociażby katalog uprawnień przysługujących funkcjonariuszom BOR-u w związku z realizacją ustawowych zadań. Ustawodawca, stwarzając warunki do realizacji nałożonych na tę służbę obowiązków, wyposażył jej funkcjonariuszy w prawo do podejmowania czynności administracyjno-porządkowych oraz działań profilaktycznych[14]. Te dwie usankcjonowane kategorie uprawnień zgodnie z doktryną prawa administracyjnego należy kwalifikować jako czynności materialno-techniczne zewnętrzne, czynności faktyczne podmiotów administracji[15]. Katalog czynności administracyjno-porządkowych oraz warunki z nich korzystania określone zostały w art. 13–15 ustawy oraz przepisach wydanych na ich podstawie[16]. Do czynności tych należy:

- wydawanie poleceń,

---

[12] Na podstawie art. 5 Ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 75, poz. 356, z późn. zm.).

[13] Rozporządzenie z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie zakresu, warunków i trybu wykonywania przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu zadań ochrony polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 35, poz. 491).

[14] Art. 12 ust. 1 ustawy.

[15] J. Lipski, *Komentarz do art. 12 ustawy*, [w:] J. Lipski, U. Nalaskowska, K. Zeidler, *op. cit.*, s. 35.

[16] W rozporządzeniach Rady Ministrów:
1) z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu oraz korzystania przez nich z pomocy innych podmiotów (Dz.U. Nr 52, poz. 519);
2) z dnia 1 lutego 2002 r. w sprawie przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu środków przymusu bezpośredniego (Dz.U. Nr 17, poz. 154);
3) z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz.U. Nr 12, poz. 111).

- legitymowanie osoby,
- zatrzymywanie osoby,
- dokonywanie kontroli osobistej,
- przeglądanie zawartości bagaży,
- sprawdzanie ładunków,
- sprawdzanie pomieszczeń,
- żądanie pomocy albo zwracanie się o nią do innych podmiotów[17],
- stosowanie środków bezpośredniego[18],
- użycie broni palnej[19].

Natomiast konkretyzacja działań profilaktycznych następuje w art. 16–19 ustawy. Wykazują one podobieństwo do czynności operacyjnych, do których prowadzenia uprawnione są m.in.: Policja, Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne[20]. Biuro Ochrony Rządu nie posiada legitymacji prawnej do podejmowania czynności dochodzeniowo-śledczych, kontrolnych i *sensu stricto* operacyjno-rozpoznawczych.

BOR wykonuje zadania mieszczące się w kompetencjach administracji publicznej, usytuowane w kategorii przedsięwzięć administracji rządowej, do której należy zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa państwowego[21]. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[22] w art. 29, ust. 1 wyraźnie wskazuje, iż formacja ta funkcjonuje w ramach działu spraw wewnętrznych, obejmującego między innymi sprawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. O usytuowaniu BOR-u w ramach resortu spraw wewnętrznych i administracji przemawia również inny przepis ustawy o działach administracji rządowej, określający kompetencje ministra właściwego do spraw wewnętrznych dotyczące nadzoru nad tą służbą[23]. Ponadto kierownik tej formacji – Szef Biura Ochrony Rządu podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji[24]. Minister ten ma także uprawnienia w sprawach kadrowych dotyczących służby:

- wnioskowania do Prezesa Rady Ministrów o powołanie i odwołanie Szefa BOR-u;
- powoływania, na wniosek Szefa BOR-u, Zastępców Szefa;
- powierzania pełnienia obowiązków Szefa BOR-u jednemu z jego zastępców[25];
- przenoszenia do dyspozycji Szefa BOR-u i jego zastępców[26];
- zwalniania ze służby oficera BOR-u[27];
- rozpatrywania odwołań od decyzji kadrowych Szefa BOR-u[28].

---

[17] Szerzej: J. Lipski, *Komentarz do art. 13 ustawy*, [w:] J. Lipski, U. Nalaskowska, K. Zeidler, *op. cit.*, s. 38–40.

[18] Szerzej: J. Lipski, *Komentarz do art. 14 ustawy*, [w:] J. Lipski, U. Nalaskowska, K. Zeidler, *op. cit.*, s. 41–42.

[19] Szerzej: J. Lipski, *Komentarz do art. 15 ustawy*, [w:] J. Lipski, U. Nalaskowska, K. Zeidler, *op. cit.*, s. 43–46.

[20] J. Lipski, *Komentarz do art. 12 ustawy*, [w:] J. Lipski, U. Nalaskowska, K. Zeidler, *op. cit.*, s. 35.

[21] J. Lipski, *Komentarz do art. 3 ustawy*, [w:] J. Lipski, U. Nalaskowska, K. Zeidler, *op. cit.*, s. 25.

[22] Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.

[23] Art. 29, ust. 4 Ustawy o działach administracji rządowej.

[24] Art. 6, ust. 1 ustawy.

[25] Art. 6, ust. 3–6 ustawy.

[26] Art. 26, ust. 2 ustawy.

[27] Art. 39, pkt 2 ustawy.

[28] Art. 25, ust. 2 ustawy.

Mimo że Biuro Ochrony Rządu jest odrębną formacją o ugruntowanej pozycji w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, której zasady funkcjonowania regulowane są przepisami ustawy, to jednak jej sytuacja nie jest w pełni stabilna.

Od szeregu już lat pojawiają się postulaty przejęcia Biura Ochrony Rządu przez Policję, a precyzyjniej rzecz ujmując zadań BOR-u i części jego funkcjonariuszy. Za takim rozwiązaniem, w mniemaniu jego orędowników, przemawia podobieństwo kompetencji oraz usytuowania w strukturze administracji publicznej. Policja, zgodnie z brzmieniem art. 1, ust. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[29], jest umundurowaną i uzbrojoną formacją przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. W ramach podstawowych zadań Policji mieszczą się m.in.:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego[30].

Ochrona osób, obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu także zawiera się w szerokich kompetencjach Policji i mogłaby być realizowana przez tę służbę, a biorąc pod uwagę szerokie spektrum środków pozostawionych do dyspozycji Policji – nawet z korzyścią dla efektywności wykonywanych zadań. Nie bez znaczenia jest również to, iż nad BOR-em, jak i Policją nadzór sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, a w związku z tym nie zaistniałaby groźba powstania na tym tle konfliktu pomiędzy organami posiadającymi zwierzchnictwo nad tymi formacjami.

Na tym kończą się jednak podobieństwa pomiędzy obiema służbami. Rozpatrując projekt ich połączenia, trzeba mieć na względzie fakt, iż Policja jest formacją realizującą zadania wobec szerokiego kręgu obywateli, a Biuro Ochrony Rządu pełni służebną rolę wobec niektórych tylko osób w państwie.

W tym kontekście warto podkreślić prawdopodobną kolizję dóbr, która mogłaby wystąpić w przypadku dokonywania wyboru przez funkcjonariusza Policji, który – w pierwszej kolejności zobowiązany został do realizowania obowiązków na rzecz bezpieczeństwa powszechnego, a nie jednostek. Akceptacja dla funkcjonowania BOR-u ma zapewne także swoje źródło w szczelności tej formacji, której funkcjonariusze szczególnie sumiennie wywiązują się z obowiązków zachowania w tajemnicy informacji powziętych podczas służby, w tym przede wszystkim o osobach ochranianych.

Z całą stanowczością należy zatem podkreślić, że Biuro Ochrony Rządu jest formacją, której profesjonalizm oraz efektywność działania zyskuje bardzo wysokie oceny zarówno u partnerów krajowych, jak i zagranicznych. Decyduje o tym gruntowne przygotowanie zawodowe funkcjonariuszy do wykonywania czynności z zakresu ochrony, a także kompleksowość tej ochrony. BOR zapewnia bowiem bezpieczeństwo osób, obiektów oraz urządzeń wielopłaszczyznowo, począwszy od bezpośredniej ochrony sprawowanej przez funkcjonariuszy, środków techniki ochronnej, do zapewniania odpowiednich środków transportu.

[29] Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, z późn. zm.

[30] Art. 1, ust. 2 pkt 1 i 2 Ustawy o Policji.

Konkludując, status służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo najważniejszych osób w państwie ulegał wielokrotnym zmianom. Miały one charakter policyjny, wojskowy, jak również były częścią Służby Bezpieczeństwa PRL. Obecnie jest to odrębna służba, jednak nie oznacza to, iż za jakiś czas nie będzie ona poddana kolejnej korekcie.

BEZPIECZEŃSTWO 2009 nr 1-2 TEORIA I PRAKTYKA

Andrzej Sęk

Bezpieczeństwo lokalne w systemie zarządzania kryzysowego wobec zagrożeń terrorystycznych na przykładzie powiatu ostrołęckiego. Wybrane zagadnienia

Wprowadzenie

Za Bogusławem Szlachcicem należy przyjąć, że zarządzanie kryzysowe stanowi najbardziej dynamicznie rozwijającą się dziedzinę działalności, jeśli chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa w ostatnich latach. W momencie przystąpienia do Paktu Północnoatlantyckiego Polska została włączona w system reagowania kryzysowego i odpowiada, choć nie bezpośrednio, za jego sprawne funkcjonowanie. Dlatego też poznawanie i zgłębianie problematyki kryzysów współczesnych występujących na świecie oraz budowanie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym sprzężonego z natowskim systemem – są zadaniami priorytetowymi[1]. Jeśli już jest mowa o zarządzaniu kryzysowym, warto zastanowić się nad jego definicją. Zgodnie z ustawą[2], zarządzanie kryzysowe to „działalność organów administracji będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru". Z kolei przez sytuację kryzysową należy rozumieć „sytuację będącą następstwem zagrożenia

[1] B. Szlachcic, *Zarządzanie kryzysowe w aspekcie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego*, „Terroryzm" 2009, nr 1, s. 24.

[2] Art. 2 Ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

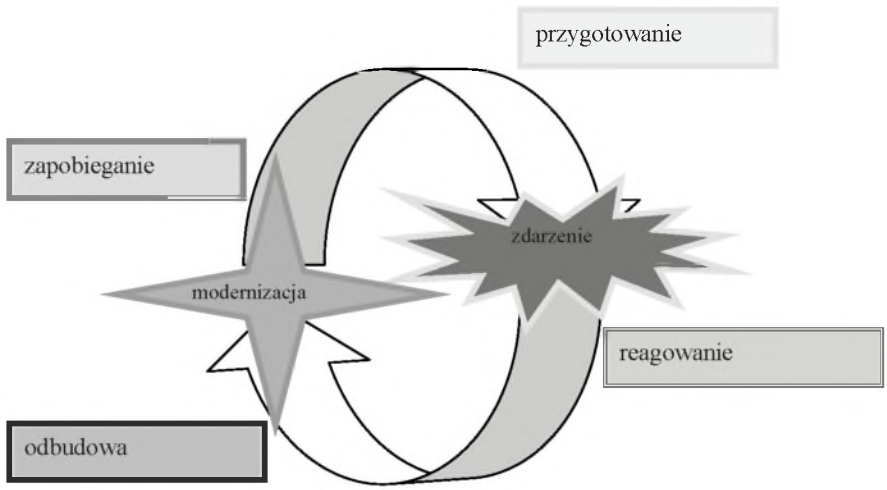
i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znaczącego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej"[3].

Jak słusznie zauważył B. Szlachcic, zarządzanie kryzysowe jest integralną częścią zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Obejmuje ono przygotowanie i prowadzenie operacji kryzysowych (zarządzanie ludźmi i organizacjami) mających na celu zapobieganie różnym sytuacjom nadzwyczajnym lub po prostu likwidację ich skutków. Posługując się schematem J. Wolanina, można wyodrębnić następujące fazy zarządzania kryzysowego[4]:

- planowanie,
- zapobieganie,
- reagowanie,
- odbudowa.

W ujęciu graficznym fazy zarządzania kryzysowego przedstawiają się następująco:

Wykres 1. Fazy zarządzania kryzysowego



Źródło: J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli*, *op. cit.*

Faza zapobiegania – polega na bieżącym analizowaniu sytuacji mogących spowodować zagrożenie, to również udział zainteresowanych podmiotów w opracowywaniu

[3] Art. 228, ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 6 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.: wymienia trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej.

[4] J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli*, Warszawa 2005, s. 45.

przez właściwe organy aktów prawnych ograniczających możliwość zaistnienia zagrożenia oraz egzekwowanie przestrzegania przepisów wydanych przez właściwe organy administracji publicznej.

Faza planowania – oznacza podejmowanie przez właściwe podmioty działań planistycznych dotyczących reagowania na czas wystąpienia sytuacji kryzysowej, a także działań mających na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do skutecznego reagowania.

Faza reagowania – w fazie tej właściwe zespoły podejmują działania polegające na dostarczeniu poszkodowanym pomocy, zahamowaniu rozwoju występujących zagrożeń oraz ograniczaniu strat i zniszczeń.

Faza odbudowy – polega na podejmowaniu przez uprawnione podmioty działań majacych na celu przywrócenie zdolności reagowania, odbudowę zapasów służb ratowniczych oraz odtworzenie kluczowych dla funkcjonowania państwa infrastruktury telekomunikacyjnej: energetycznej, paliwowej, transportowej i dostarczania wody.

Po wyjaśnieniu podstawowych pojęć związanych z zarządzaniem kryzysowym warto skupić się na zagadnieniach dotyczących terroryzmu. Termin „terroryzm" wywodzi się z języka greckiego *treo* (drżeć, bać się; stchórzyć, uciec) oraz łacińskiego *terror, -oris* (strach, trwoga, przerażenie lub straszne słowo, straszna wieść) i pochodnego czasownika łacińskiego *terreo* (wywoływać przerażenie, straszyć)[5]. Na tej podstawie można bardzo ogólnie określić terroryzm jako sianie strachu i grozy. Bardziej szczegółowo terroryzm niepaństwowy można zdefiniować jako „nieuzasadnione lub bezprawne użycie siły bądź przemocy wobec osób lub mienia, aby zastraszyć lub wywrzeć przymus na rząd, ludność cywilną lub ich część, co zmierza do promocji celów politycznych, społecznych lub finansowych". Istotą terroryzmu jest to, że przedmiotem działania terrorystycznego są osoby, które nie mają bezpośredniego wpływu na realizację celów, jakie chcą osiągnąć organizacje terrorystyczne. Działania terrorystyczne muszą zatem wywoływać znaczny efekt psychologiczny i potencjalnie duży efekt społeczny i medialny, aby mogły być skuteczne[6].

Takie definicje są jednak zbyt ogólnikowe i w żaden sposób nie pozwalają wiarygodnie stwierdzić co jest, a co nie jest terroryzmem, i kogo możemy określić mianem terrorysty. Są one niewystarczające do uchwycenia niezwykle złożonego zjawiska, jakim jest terroryzm. Brak ogólnie przyjętej definicji terroryzmu jest poważnym utrudnieniem natury prawnej w międzynarodowej współpracy instytucjonalnej, jeśli chodzi o zwalczanie terroryzmu oraz osadzanie i przekazywanie schwytanych organizatorów i sprawców zamachów terrorystycznych.

Jeden z polskich politologów, Bartosz Bolechów, definiował terroryzm następująco: „Terroryzm jest formą przemocy politycznej, polegającej na stosowaniu morderstw lub zniszczenia (albo zagrożeniem stosowania takich środków) w celu wywołania szoku i ekstremalnego zastraszenia jednostek, grup, społeczeństw lub rządów, czego efektem mają być wymuszenia pożądanych ustępstw politycznych, sprowokowanie nieprzemyślanych działań lub/i zademonstrowanie/nagłośnienie politycznych przekonań". Dalej incydentem (zamachem) terrorystycznym autor nazywa: „akt przemocy lub wiarygodnego zagrożenia jej użycia (oparty na typowych metodach terro-

[5] *Ibidem*.

[6] Zob. hasło *Terroryzm*,:[w:] B. Zasieczna, *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 2004, s. 11.

rystycznych), przeprowadzony z pogwałceniem prawa, którego głównym celem jest zastraszenie rządu, społeczeństwa lub jakiejkolwiek jego części, co ma umożliwić realizację założonych celów politycznych"[7].

Nowym zagrożeniem, które pojawiło się w ostatnich latach (według Anny Cichowicz w latach 90. XX w.) jest cyberterroryzm. Pojawił się on wraz z gwałtownym postępem technologicznym, tworzeniem sieci komputerowych, a przede wszystkim upowszechnieniem Internetu. W odróżnieniu od przestępstw gospodarczych związanych z technologią cyfrową i działalnością hakerów jest zjawiskiem bez porównania groźniejszym. Termin ten nie dotyczy ataków, które nie miałyby na celu zakłócenia działania systemów o znaczeniu kluczowym dla funkcjonowania społeczno-polityczno-gospodarczego, ani takich, których efektem jest jedynie pewna uciążliwość (np. wirusy). Ma on tę przewagę nad terroryzmem konwencjonalnym, że po pierwsze, nie wymaga środków, po drugie, nie stwarza zagrożenia dla samego przestępcy, powoduje jednak niewyobrażalne skutki ekonomiczne.

Zdaniem Anny Cichowicz wciąż jeszcze należy spodziewać się tradycyjnych aktów terroryzmu (ostatnie ostrzeżenia w Stanach Zjednoczonych, we Włoszech, w Polsce). Jednak nie do uniknięcia jest sytuacja, w której terroryści posługiwać się będą technologią cyfrową nie tylko do planowania ataków, ale będą je przeprowadzać w cyberprzestrzeni. Cyberterroryzm może zatem powodować utratę, zakłócenie czy przekłamanie danych. Prowadzić to także może do paraliżu na skalę totalną, bez powodowania fizycznych zniszczeń. Jest to istotna cecha wyróżniająca z punktu widzenia ubezpieczeń.

Realizacja zadań w ramach zarządzania kryzysowego w powiecie ostrołęckim

Zgodnie z ustawą[8], samorząd powiatowy wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

1) edukacji publicznej,
2) promocji i ochrony zdrowia,
3) pomocy społecznej,
4) polityki prorodzinnej,
5) wspierania osób niepełnosprawnych,
6) transportu zbiorowego i dróg publicznych,
7) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
8) kultury fizycznej i turystyki,
9) geodezji, kartografii i katastru,
10) gospodarki nieruchomościami,
11) administracji architektoniczno-budowlanej,
12) gospodarki wodnej,
13) ochrony środowiska i przyrody,
14) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,

[7] B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Toruń 2003, s. 25.

[8] Art. 4, ust. 1 Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

16) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
17) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
18) ochrony praw konsumenta,
19) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
20) obronności,
21) promocji powiatu,
22) współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Jednym z zadań, które powiat ostrołęcki realizuje, jest ochrona przeciwpowodziowa oraz zapobieganie innym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Innym aktem prawnym, który szczegółowo wymienia zadania władz powiatu w sytuacjach kryzysowych, jest Ustawa o zarządzaniu kryzysowym[9]. Ustawa ta w art. 17 wskazuje, że organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu. Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

1) kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu;
2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
    a) opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu reagowania kryzysowego,
    b) realizacja zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego,
    c) wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego,
    d) zatwierdzanie gminnego planu reagowania kryzysowego;
3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu;
5) przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
6) realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Ostrołęka jest miastem położonym w północnej części województwa mazowieckiego, w odległości około 120 kilometrów od Warszawy. Jest miastem na prawach powiatu oraz siedzibą powiatu ziemskiego. Miasto liczy około 60 tysięcy mieszkańców, zaś sam powiat ziemski jest zamieszkały przez około 85 tysięcy osób. W zasadzie region nie jest narażony na ataki terrorystyczne związane z jego funkcjonowaniem, jednak zdarzają się przypadki posiadania przez mieszkańców powiatu ostrołęckiego znacznej liczby broni, amunicji i materiałów wybuchowych, które mogą służyć do dokonywania zamachów terrorystycznych. Przykładowo funkcjonariusze Komendy Miejskiej Policji w Ostrołęce w toku przeszukania pomieszczeń mieszkalnych i gospodarczych należących do mieszkańca powiatu ostrołęckiego znaleźli znaczne ilości broni białej oraz palnej bojowej, amunicji, a także rtęć i siarkę służące do produkcji materiałów wybuchowych.

[9] Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, *op. cit.*

Fot. 1. Broń biała i palna bojowa znaleziona w pomieszczeniach gospodarczych mieszkańca powiatu ostrołęckiego (zdjęcie: Andrzej Sęk)

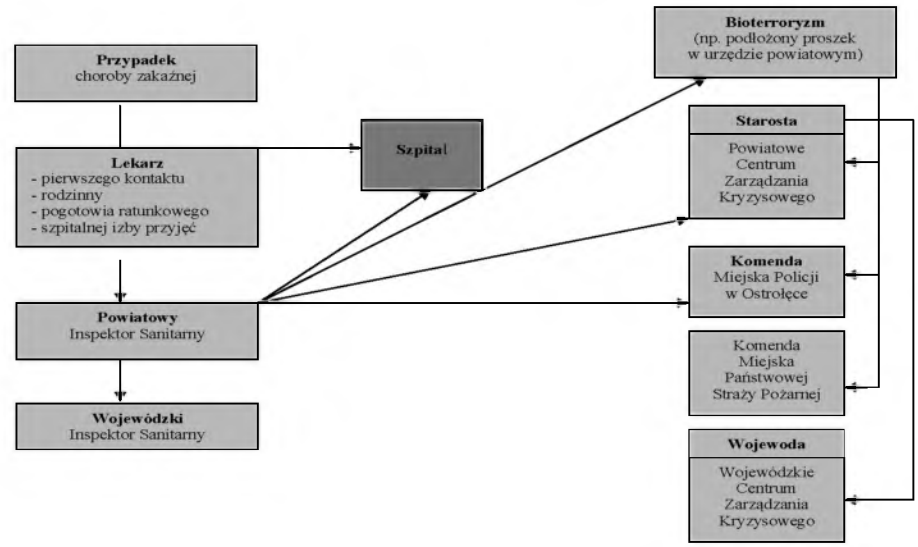
Starosta powiatu ostrołęckiego wykonuje ustawowe zadania przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Wyniki analizy przeprowadzonej przez ten zespół wykazały, że obszar powiatu ostrołęckiego może być zagrożony zakażeniami biologicznymi i bioterrorystycznymi oraz mogą zdarzyć się przypadki podkładania ładunków wybuchowych w obiektach użyteczności publicznej. W związku z tym został opracowany schemat postępowania i współpracy instytucji państwowych i samorządowych w przypadku zakażeń biologicznych i bioterrorystycznych (wykres 2).

Jeśli chodzi o sytuację kryzysową spowodowaną podłożeniem w obiekcie użyteczności publicznej ładunku wybuchowego, to zespół powiatowy ma opracowaną procedurę postępowania. Działalność zespołu sprowadza się do wykrycia zagrożenia przez podjęcie działań rozpoznawczych oraz zabezpieczenia miejsca zdarzenia. Opracowana została również instrukcja alarmowa, która nakłada na osobę przyjmującą zgłoszenie o podłożonym ładunku wybuchowych obowiązek powiadamiania:

- administratora budynku,
- oficera dyżurnego Komendy Miejskiej Policji w Ostrołęce.

Ponadto osoba zawiadamiająca policję jest zobowiązana do podania treści rozmowy ze zgłaszającym podłożenie ładunku wybuchowego, miejsca i opisu zlokalizowanego ładunku, numeru telefonu, z którego prowadzona jest (była) rozmowa, oraz uzyskać od oficera dyżurnego jednostki policji potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia.

Wykres 2. Postępowanie i współpraca instytucji państwowych i samorządowych w przypadku zakażeń biologicznych i bioterrorystycznych



Źródło: opracowanie Starostwa Powiatowego w Ostrołęce.

Akcja poszukiwawcza ładunku wybuchowego po otrzymaniu informacji o jego podłożeniu

Do czasu przybycia funkcjonariuszy policji akcją poszukiwawczą kieruje administrator budynku, w którym podłożono ładunek, a w czasie nieobecności administratora osoba przez niego upoważniona. Kierujący akcją zarządza, aby użytkownicy pomieszczeń sprawdzili, czy znajdują się w nich przedmioty (paczki), których wcześniej nie było, a mogły być wniesione i pozostawione przez inne osoby, np. interesantów.

Sprawdza się także pomieszczenia ogólnodostępne, takie jak: korytarze, klatki schodowe, hole, windy, toalety oraz najbliższe otoczenie zewnętrzne budynku. W wypadku zlokalizowania przedmiotów, których w ocenie użytkowników – przedtem nie było, natychmiast jest powiadamiany administrator obiektu i policja.

W przypadku gdy użytkownicy pomieszczeń faktycznie stwierdzą obecność przedmiotów, których wcześniej nie było, lub zmiany w wyglądzie i usytuowaniu przedmiotów na stałe znajdujących się w tych pomieszczeniach, kierujący akcją może wydać decyzje ewakuacji osób z zagrożonego obiektu jeszcze przed przybyciem policji. Ważne jest, aby w trakcie akcji zachowano spokój i opanowanie, wszelkie objawy paniki mogłoby zakłócić ewakuację.

Przeprowadzając ewakuację, należy przede wszystkim brać pod uwagę następujące kwestie:

- w pierwszej kolejności należy ratować zagrożone życie ludzkie – ewakuację rozpoczyna się od pomieszczeń bezpośrednio zagrożonych, które w wyniku rozprzestrzeniania się sytuacji kryzysowych mogą zostać odcięte w dalszej fazie ewakuacji,
- koniecznie należy wyłączyć dopływ prądu do pomieszczeń i stref zagrożonych,
- należy usuwać z zasięgu działania wszystkie materiały palne,
- osoby odcięte od dróg wyjścia, a znajdujące się w strefie zagrożenia, powinny być zgromadzone w miejscu najbardziej oddalonym od źródła zagrożenia i ewakuowane (z zewnątrz) za pomocą sprzętu służb ratowniczych.

Po przybyciu do obiektu funkcjonariuszy policji administrator budynku powinien przekazać policjantom wszelkie informacje dotyczące zdarzenia oraz wskazać miejsca zlokalizowanych przedmiotów i punkty newralgiczne w obiekcie. Następnie policjant kierujący grupą rozpoznawczo-procesową przejmuje dowodzenie akcją, administrator budynku natomiast udziela mu wszechstronnej pomocy w czasie jej prowadzenia. Identyfikacją i rozpoznawaniem zlokalizowanych przedmiotów, rzeczy i urządzeń obcych oraz neutralizowaniem podłożonych ładunków wybuchowych powinny zajmować się uprawnione i wyspecjalizowane ogniwa organizacyjne policji, wykorzystując do tego celu specjalistyczne środki techniczne. Policjant kierujący akcją po zakończeniu działań przekazuje administratorowi obiekt do użytkowania (obowiązuje forma pisemna – protokół).

Podsumowanie

Ewakuacja w momencie wystąpienia sytuacji kryzysowej będzie mogła być przeprowadzona sprawnie jedynie wtedy, gdy wcześniej w ramach zaplanowanych ćwiczeń będzie ona wielokrotnie powtarzana. Pozwoli to na zmodyfikowanie opracowanych procedur ewakuacji, a także zminimalizowanie paniki i jej skutków. Ponadto konsekwencja i systematyczność prób ewakuacji oraz staranne przygotowanie planów i ciągłe doskonalenie procedur mogą stanowić o jakości działań podjętych w sytuacji zagrożenia, a tym samym o możliwości ocalenia ludzkiego życia. I jeszcze na koniec kilka wskazówek dla administratora obiektu i osób przyjmujących zgłoszenie o podłożeniu ładunku wybuchowego:

- osobom przyjmującym zgłoszenie o podłożeniu ładunku wybuchowego oraz administratorom nie wolno lekceważyć żadnej tego rodzaju informacji. Każdorazowo powinni oni powiadamiać o tym fakcie policję, która sprawdzi wiarygodność każdego zgłoszenia,
- administrator budynku powinien na bieżąco organizować szkolenia personelu dotyczące procedury postępowania w wypadku pojawienia się sytuacji kryzysowej. Administrator obiektu powinien także dysponować planami ewakuacji: architektonicznym obiektu, w tym rozmieszczenia urządzeń, takich jak: węzły energetyczne i wodne, które powinny być udostępnione na żądanie policjanta kierującego akcją.

Administrator powinien podjąć wszelkie czynności zmierzające do fizycznej i technicznej ochrony obiektu, uniemożliwiające podkładanie ładunków wybuchowych, chodzi tu również o kontrolę ruchu osobowego i kołowego.

Bibliografia

Bolechów B., *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Toruń 2003.

Szlachcic B., *Zarządzanie kryzysowe w aspekcie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego*, „Terroryzm" 2009, nr 1.

Zasieczna B., *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 2004, s. 11.

Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli*, Warszawa 2005.

Akty prawne

Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 6 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

BEZPIECZEŃSTWO 2009 nr 1–2 TEORIA I PRAKTYKA

Piotr Bogdalski

Warunki efektywności szkolenia podstawowego w kontekście procesu kształtowania kadrowego potencjału Policji

Wprowadzenie

W środowisku policyjnym panuje powszechne przekonanie, że osoby, które pomyślnie przeszły procedurę doboru do służby, mogą zostać profesjonalnie przygotowane do wykonywania zawodu policjanta jedynie przez jednostki szkoleniowe Policji. Jednak biorąc pod uwagę kierunki procesów integracyjnych, zachodzące w obrębie europejskiego szkolnictwa wyższego, wypada rozważyć, czy to stanowisko jest właściwe[1]. Przede wszystkim należy mieć na uwadze, iż celem studiów wyższych jest uzyskanie przez studenta specjalistycznej wiedzy w określonym obszarze kształcenia oraz przygotowanie go do twórczej pracy w zawodzie[2]. Czy zatem Policja jako potencjalny pracodawca mogłaby podjąć bliższą współpracę ze szkołami wyższymi w zakresie przygotowania studentów do wykonywania zawodu policjanta[3]. Wymaga to wcześniejszego odniesienia się do warunków efektywności policyjnego szkolenia zawodowego podstawowego oraz jego miejsca w procesie kształtowania kadrowego potencjału Policji.

[1] Mowa tu o procesie, który został zapoczątkowany podpisaniem w dniu 19 czerwca 1999 r. w Bolonii Wspólnej Deklaracji Europejskich Ministrów Edukacji. Przewiduje ona między innymi promocję rozwoju zawodowego jako jednego z europejskich wymiarów szkolnictwa wyższego.

[2] Por. przykładowo opis kwalifikacji absolwenta studiów pierwszego i drugiego stopnia na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne, który został zawarty w standardzie kształcenia (Załącznik nr 11 do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki, Dz.U. Nr 164, poz. 1166).

[3] Wyczerpująco o problemach, które powstają, z jednej strony, w związku ze społeczną potrzebą kształcenia w dziedzinie bezpieczeństwa, z drugiej zaś – koniecznością integracji wiedzy i jej praktycznego wykorzystania, wypowiedział się C. Rutkowski, *Integracja nauki, praktyki i dydaktyki bezpieczeństwa – szanse i dylematy*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, red. M. Lisiecki, Warszawa 2008, s. 181 i n.

Dopiero wówczas możliwe będzie określenie zakresu potencjalnej współpracy oraz ocena jej zasadności.

Proces kształtowania kadrowego potencjału Policji

Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją, której podstawowym celem jest ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Szczególna społeczna doniosłość tego obszaru powoduje, że rozbudowany zakres policyjnych zadań powinien być realizowany przez osoby o bardzo dobrym przygotowaniu zawodowym. Z punktu widzenia oczekiwań stawianych policjantom nie bez znaczenia jest także postęp naukowy i technologiczny, którego Policja jest beneficjentem, oraz swoboda przepływu osób, towarów i usług w obrębie Unii Europejskiej. Policjant powinien być zatem osobą innowacyjną o wysokich kwalifikacjach zawodowych, znającą języki obce oraz zdolną do posługiwania się nowymi technologiami.

Takie przygotowanie kadrowego potencjału Policji jest długoletnim procesem. Z powodzeniem można bronić tezy, że w niektórych wypadkach może się on rozpoczynać już w trakcie nauki w szkole średniej albo podczas studiów. Dostatecznym uzasadnieniem są tu treści programów nauczania klas o profilu policyjnym, które jako innowacja pedagogiczna są realizowane w wielu szkołach ponadgimnazjalnych, oraz treści programów kształcenia niektórych kierunków studiów[4]. Biorąc jednak pod uwagę zaangażowanie Policji w proces kształtowania własnych zasobów kadrowych, za jego pierwszy etap należy uznać dobór do służby. Obowiązujący model doboru został wprowadzony w 2005 r.[5] Jego celem jest nie tylko zatrudnienie niezbędnej liczby funkcjonariuszy (aspekt ilościowy), ale także dbałość o ich kwalifikacje odpowiednie ze względu na potrzeby Policji (aspekt jakościowy)[6]. Mając na względzie kryterium chronologii podejmowanych w ramach doboru działań można wyodrębnić jego dwie podstawowe fazy: rekrutację i selekcję. Rekrutacja jako proces informowania i poszukiwania ma na celu prezentację oferty Policji na rynku pracy oraz wywołanie zainteresowania tą ofertą. Pożądanym efektem końcowym rekrutacji jest zgłoszenie chęci służby w Policji przez odpowiednią liczbę kandydatów. Z kolei selekcja ma na celu wybranie – według określonych kryteriów – najlepszych kandydatów spośród osób, które zgłosiły się w ramach rekrutacji. Selekcja (postępowanie kwalifikacyjne) ma konkursowy charakter.

---

[4] Do 2006 r. problematyka bezpieczeństwa i porządku publicznego nie stanowiła wyodrębnionego obszaru kształcenia. Najczęściej była ona jedynie przedmiotem specjalności w ramach kierunku administracja. Zasadniczo studia na tym kierunku przygotowują do pracy urzędniczej w różnych rodzajach administracji publicznej oraz administrowania w instytucjach niepublicznych. Jednak uczelnie – biorąc po uwagę potrzeby kadrowe administracji rządowej, która jest odpowiedzialna za bezpieczeństwo i porządek publiczny – profilowały programy studiów w ramach marginesu swobody, który przewiduje standard kształcenia. W 2006 r. zostały wprowadzone nowe kierunki studiów: bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo narodowe, a w 2007 r. – ich standardy kształcenia. Szerzej: P. Bogdalski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne jako nowy kierunek studiów*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem dla edukacji*, red. A. Urban, Szczytno 2007, s. 20 i n.

[5] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz.U. Nr 97, poz. 822).

[6] Szerzej na temat policyjnego doboru: P. Bogdalski, R. Stawicki, *Dobór do służby w Policji*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, red. M. Lisiecki, Warszawa 2008, s. 397 i n.

Drugim etapem opisywanego procesu jest adaptacja zawodowa policjanta w służbie przygotowawczej (wprowadzenie do służby)[7]. Odbywa się ona w jednostkach szkoleniowych Policji oraz jednostkach macierzystych, do których funkcjonariusz trafia po ukończeniu szkolenia zawodowego podstawowego. Są na nie kierowane osoby, które w wyniku procesu doboru zostały przyjęte do służby w Policji. Szkolenie podstawowe ma je przygotować do wykonywania zadań służbowych na poziomie podstawowym, na stanowisku policjanta służby prewencyjnej (komórki patrolowo-interwencyjne i oddziały prewencji Policji)[8]. Po jego ukończeniu funkcjonariusz udaje się do jednostki macierzystej. Tam jego przełożony, właściwy w sprawach osobowych, wyznacza mu opiekuna służbowego. Powinien nim być doświadczony funkcjonariusz o wysokich kwalifikacjach zawodowych. Do jego zadań należy m.in. zapoznanie policjanta odbywającego służbę przygotowawczą z zakresem działania komórki organizacyjnej, w której pełni służbę, oraz zadaniami, uprawnieniami i obowiązkami, które wynikają z zajmowanego przez niego stanowiska[9].

Ostatnim, trzecim etapem kształtowania zasobu kadrowego Policji jest doskonalenie zawodowe. Można je określić jako proces podnoszenia kwalifikacji zawodowych policjanta, które są wymagane do wykonywania określonych specjalistycznych czynności w ramach zajmowanego przez niego stanowiska służbowego[10]. Doskonaleniem zawodowym są objęci wszyscy policjanci. W tym wypadku nie ma znaczenia zajmowane stanowisko czy staż służby. Jest ono organizowane centralnie, lokalnie albo zewnętrznie[11]. Centralne doskonalenie zawodowe prowadzą jednostki szkoleniowe Policji, lokalne – jednostki organizacyjne Policji lub ich komórki, zaś zewnętrzne – pod-

---

[7] Decyzja nr 11 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 stycznia 2000 r. w sprawie zasad adaptacji zawodowej policjantów w służbie przygotowawczej (niepublikowana). Warto wspomnieć, iż osobę przyjętą do służby w Policji mianuje się policjantem w służbie przygotowawczej na okres 3 lat (Art. 29 ust. 1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tj. Dz.U. z 2002 r., Nr 7, poz. 58 ze zm.).

[8] Zgodnie z literalnym brzmieniem założeń organizacyjno-programowych „Programu szkolenia zawodowego podstawowego" celem tego szkolenia jest przygotowanie słuchaczy do wykonywania zadań służbowych na poziomie podstawowym, na stanowisku aplikanta służby prewencyjnej (Załącznik do decyzji nr 821 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 listopada 2007 r.). Stanowisko to zostało usunięte z wykazu policyjnych stanowisk na początku 2008 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wprowadził powyższą zmianę Rozporządzeniem z dnia 8 lutego 2008 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz.U. Nr 24, poz. 149) oraz Rozporządzeniem z dnia 15 lutego 2008 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe (Dz.U. Nr 37, poz. 211). W konsekwencji należy przyjąć, iż do czasu formalnej zmiany załącznika do decyzji, która wprowadziła program szkolenia zawodowego podstawowego, szkolenie to przygotowuje do pełnienia służby na stanowisku policjanta. Jest to stanowisko służbowe, na które funkcjonariusz jest obecnie mianowany po ukończeniu szkolenia podstawowego. W jego trakcie słuchacz zajmuje stanowisko kursanta.

[9] Policjant po ukończeniu szkolenia podstawowego jest kierowany do służby prewencyjnej. Jeżeli na podstawie jej przebiegu przełożony stwierdzi, że policjant posiada odpowiednie predyspozycje, może go skierować do pełnienia obowiązków w innym profilu służby. Trzeba zaznaczyć, iż polska Policja składa się z trzech rodzajów służb: kryminalnej, prewencyjnej oraz wspomagającej działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym (art. 4 Ustawy o Policji).

[10] Zgodnie z § 48 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji (Dz.U. Nr 126, poz. 877, ze zm.; dalej jako: Rozporządzenie), celem doskonalenia zawodowego jest w szczególności nabywanie, aktualizowanie, rozszerzanie oraz pogłębianie wiedzy i umiejętności zawodowych policjanta, wymaganych przy wykonywaniu przez niego zadań i czynności służbowych, a także uzyskanie przez niego dodatkowych uprawnień, w tym uprawnień instruktorskich.

[11] Tak § 49 Rozporządzenia.

mioty pozapolicyjne. Pierwsze z wymienionych może być prowadzone w formie kursów specjalistycznych lub innych przedsięwzięć (np. seminariów, warsztatów, instruktażu, doradztwa, konsultacji, samokształcenia), drugie tylko w formie innych przedsięwzięć, natomiast trzecie – w formach właściwych dla danego pozapolicyjnego podmiotu[12].

Szczególną formą podnoszenia kwalifikacji zawodowych – zbliżoną charakterem do doskonalenia zawodowego – jest szkolenie dla absolwentów szkół wyższych. Jego celem jest przygotowanie policjanta do pełnienia służby na stanowiskach służbowych, do których zajmowania są wymagane kwalifikacje zawodowe wyższe, albo do pełnienia służby na stanowiskach służbowych, dla których określono policyjny stopień etatowy w korpusie oficerów Policji[13].

Szkolenie zawodowe podstawowe

Z wielu względów szkolenie zawodowe podstawowe można uznać za jeden z istotniejszych, jeżeli nie najistotniejszy etap kształtowania kadrowego potencjału Policji. Przede wszystkim jest to jedyna forma przygotowania zawodowego, w której każdy funkcjonariusz Policji musi wziąć udział[14]. W wypadku doskonalenia zawodowego oraz szkolenia dla absolwentów szkół wyższych policjant może zostać nimi objęty tylko wówczas, gdy uzyska stosowne skierowanie przełożonego w sprawach osobowych. Zatem teoretycznie nie można wykluczyć sytuacji, w której szkolenie zawodowe podstawowe będzie jedyną zorganizowaną formą kształtowania kwalifikacji zawodowych policjanta, w całym okresie jego służby. Ponadto jest to okres pierwszej styczności ze służbą. Policjant nie tylko zdobywa wiedzę o organizacji i umiejętność realizacji podstawowych zadań służbowych, ale także kształtuje system wartości, który będzie miał fundamentalne znaczenie z punktu widzenia jego późniejszych postaw i zachowań. Dlatego też w treściach programowych znajdują się odniesienia do zasad etyki zawodowej, praw człowieka, polityki antydyskryminacyjnej czy działań antykorupcyjnych.

Program szkolenia podstawowego zawodowego został opracowany zgodnie z metodologią *Modules of Employable Skills*[15]. Zakłada ona możliwość elastycznego budowania struktury programu szkolenia. Składają się na nią zestawy zadań zawodowych pozwalających nabyć umiejętności przydatne w danej pracy. W konsekwencji zadania służbowe, które funkcjonariusz wykonuje na stanowisku policjanta służby prewencyjnej, zostały uznane za kryterium doboru i organizacji programowych treści nauczania. Pozwoliło to na wyodrębnienie dziesięciu jednostek modułowych. Osiem z nich odpowiada podstawowym zadaniom na wymienionym stanowisku. Do tej grupy zaliczono: ustalenie okoliczności zdarzeń i zabezpieczenie ich miejsca; zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w miejscu pełnienia służby oraz podejmo-

[12] W wypadku szkół wyższych mogą to być np. kursy dokształcające albo studia podyplomowe.

[13] Por. § 11 pkt 3 Rozporządzenia.

[14] Decyzja nr 697 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 grudnia 2005 r. w sprawie wprowadzenia programu szkolenia zawodowego podstawowego (Dz.Urz. KGP z 2006 r. Nr 1, poz. 4, ze zm.). Obecnie szkolenie to trwa 29 tygodni.

[15] Koncepcja modułów umiejętności zawodowych powstała w wyniku badań, które w latach 70. ubiegłego wieku prowadziła Międzynarodowa Organizacja Pracy. Szerzej: A. Brejnak, *Tworzenie modułowych programów szkoleń opartych na metodologii MES*, Warszawa 2004, s. 7 i n.

wanie interwencji; poszukiwanie osób i rzeczy oraz ujawnianie sprawców przestępstw w trakcie wybranych czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych; pełnienie służby w konwojach i pomieszczeniach dla osób zatrzymanych; podejmowanie czynności wobec uczestników ruchu drogowego; ujawnianie sprawców wykroczeń oraz prowadzenie czynności w sprawach o wykroczenia; przeciwdziałanie zjawiskom kryminogennym oraz udział w działaniach związanych z przywracaniem zbiorowo naruszonego porządku publicznego. Ponadto – ze względów celowościowych – wyodrębniono dwie jednostki modułowe, które mają charakter przedmiotowy. Dotyczy to szkolenia strzeleckiego oraz taktyki i techniki interwencji.

Metodologia, którą przyjęto do budowy programu, powoduje, że ma on interdyscyplinarny i praktyczny charakter. Oznacza to, że celem zajęć dydaktycznych jest integracja treści teoretycznych z różnych dziedzin z ćwiczeniami praktycznymi. Jednocześnie kształcenie umiejętności powinno się odbywać w warunkach naturalnych lub symulowanych, zgodnie z opracowanymi wcześniej scenariuszami zajęć. Wynika to z założenia, że przygotowanie do pracy zawodowej jest najbardziej efektywne wówczas, gdy odbywa się w okolicznościach zbliżonych do rzeczywistości. Wśród podstawowych, wymaganych umiejętności policjanta służby patrolowej (służby w oddziałach prewencji) można wymienić w szczególności: posługiwanie się środkami przymusu bezpośredniego i bronią palną; posługiwanie się środkami łączności radiowej; legitymowanie osób; zatrzymywanie i doprowadzanie osób; przeszukiwanie osób, pomieszczeń i rzeczy; przeprowadzanie interwencji; postępowanie w wypadku ujawnienia osoby, która popełnia czyn zabroniony; postępowanie na miejscu zdarzenia do chwili jego oględzin (w tym przyjęcie informacji o zdarzeniu oraz udzielanie pierwszej pomocy poszkodowanemu); pełnienie służby w patrolu; prowadzenie czynności w ramach postępowania w sprawach o wykroczenia; udzielanie pomocy i asysty uprawnionym organom; postępowanie w ugrupowaniu (podczas formowania kordonów, rozwijania i zwijania linii posterunków i patroli, formowania i manewrowania tyralierą policyjną); strzelania z ręcznej wyrzutni gazu łzawiącego oraz rzucania uniwersalnych granatów łzawiących; postępowanie podczas przywracania naruszonego porządku publicznego oraz w trakcie zorganizowanych działań pościgowych; postępowanie w trakcie odblokowania obiektu i zabezpieczania imprez masowych[16]. Ich kształcenie odbywa się z wykorzystaniem zasobów materialnych jednostek szkoleniowych Policji[17]. Są w nich nie tylko aule, sale wykładowe i seminaryjne, ale także – policyjne strzelnice, sale i obiekty symulacyjne oraz pracownie specjalistyczne. To właśnie ich odpowiednia liczba i wyposażenie są kolejnymi czynnikami pozytywnie wpływającymi na efektywność szkolenia. Zapewniają one możliwość realizacji jego założeń programowych w *quasi*-realnych warunkach.

Z punktu widzenia efektywności szkolenia równie istotne znaczenie mają zasoby ludzkie jednostki szkoleniowej. Bez wysoko wykwalifikowanej kadry dydaktycznej, która jest świadoma znaczenia szkolenia podstawowego, osiągnięcie jego celów będzie niemożliwe.

---

[16] Nabycie wymienionych umiejętności ma zapewnić realizację zadań, którym odpowiadają poszczególne jednostki modułowe programu szkolenia podstawowego.

[17] Prowadzenie opisywanego szkolenia należy do podstawowych zadań szkół Policji (należą do nich szkoły w Katowicach, Pile i Słupsku oraz Centrum Szkolenia Policji w Legionowie). Może ono być także realizowane w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie, jednak nie jest to jedno z jej podstawowych zadań.

Pomijając w tym miejscu problem przygotowania pedagogicznego i wykształcenia ogólnego nauczyciela, należy przyjąć, iż kształcenie umiejętności musi być powierzone funkcjonariuszom o odpowiednim doświadczeniu zawodowym. Dzięki niemu mogą oni w pełni oceniać oraz modyfikować reakcje słuchaczy. Nie bez znaczenia jest także to, że wybrane treści programu szkolenia są realizowane bezpośrednio w jednostkach terenowych Policji[18]. Szczególnie w tym wypadku kadra dydaktyczna, która nie ma wystarczającego terenowego stażu służby, nie byłaby w stanie poprawnie koordynować, nadzorować oraz oceniać słuchaczy. Kolejnym ważnym czynnikiem, który wpływa na dobór kadry prowadzącej zajęcia z zakresu szkolenia podstawowego, jest szeroki kontekst nauczania. Dydaktyk – bez względu na wyznaczoną mu tematykę zajęć – musi poznać całą zawartość programu szkolenia. Został on bowiem zobowiązany do odwoływania się do wcześniej zrealizowanych treści programowych. Jednocześnie nie ma znaczenia, czy mieszczą się one w obszarze jego specjalności dydaktycznej. Taki sam obowiązek dotyczy wspomnianych wcześniej zasad etyki zawodowej, praw człowieka, polityki antydyskryminacyjnej oraz działań antykorupcyjnych. Powinnością każdego nauczyciela policyjnego, niezależnie od tematyki prowadzonych zajęć, jest kształtowanie postaw i zachowań słuchaczy z uwzględnieniem powyższych wartości.

Warto w tym miejscu także wspomnieć o obowiązku informacyjnym, jaki ciąży na osobach realizujących program szkolenia podstawowego. Nauczyciele, którzy przeprowadzili przypisane im zajęcia i mają względem programu krytyczne uwagi, powinni je zgłosić, wypełniając „Kartę informacyjną o realizacji programu". Takie karty są analizowane przez komórkę organizacyjną jednostki szkoleniowej Policji, która jest właściwa w sprawach metodyki, a następnie przesyłane komórce organizacyjnej Komendy Głównej Policji właściwej w sprawach szkoleniowych. Celem powyższego mechanizmu jest efektywne modyfikowanie programu szkolenia.

Mając na względzie dotychczasowe spostrzeżenia, można stwierdzić, iż prowadzenie zajęć wynikających ze szkolenia podstawowego należy powierzać osobom, które mają interdyscyplinarne przygotowanie, odpowiednie doświadczenie zawodowe oraz są kreatywne.

Potencjalne kierunki zmian

Bez wątpienia szkolenie zawodowe podstawowe spełnia niezwykle ważną funkcję w procesie kształtowania potencjału kadrowego Policji. Głównymi warunkami jego efektywności są modułowa budowa programu szkolenia, materialne zasoby jednostki szkoleniowej, które stwarzają zbliżone do rzeczywistych warunki prowadzenia zajęć, oraz mająca szczególne kwalifikacje kadra dydaktyczna. W świetle powyższego powstaje pytanie, czy można powierzyć realizację części programu szkolenia podstawowego podmiotom pozapolicyjnym oraz czy byłoby to zasadne[19].

---

[18] Dotyczy to zajęć z zakresu pełnienia służby patrolowej. Jest ona organizowana w porozumieniu z jednostką terenową Policji oraz na obszarze, który należy do jej właściwości miejscowej. Zgodnie z programem szkolenia tego rodzaju służba powinna być pełniona w systemie trzyzmianowym.

[19] Postulat wprowadzenia preferencyjnej procedury doboru do Policji względem osób, które ukończyły studia o profilu policyjnym (kierunki: bezpieczeństwo wewnętrzne, administracja – specjalność bezpieczeństwo i porządek publiczny) był już wcześniej podnoszony. Por. P. Bogdalski, *Cywilni absolwenci uczelni służb państwowych – szansa czy zagrożenie*, [w:] *Kształtowanie potencjału kadrowego Policji wobec wyzwań przyszłości*, red. A. Letkiewicz, Szczytno 2007, s. 128.

Przede wszystkim warto zaznaczyć, iż program szkolenia podstawowego nie jest monolitem[20]. Świadczy o tym w szczególności obowiązek informacyjny nauczycieli, którego wykonanie może prowadzić do modyfikacji treści programowych. Będą one musiały ulec zmianie także wówczas, gdy inny będzie zakres zadań, które są przypisane stanowisku policjanta służby prewencyjnej albo gdy zostanie zmodyfikowany krąg adresatów szkolenia podstawowego (np. zostanie on poszerzony o podstawowe stanowiska służby kryminalnej). Wobec tego dopuszczalne jest – zależnie od okoliczności – włączanie albo wyłączanie wybranych treści z programu szkolenia.

Należy założyć, iż potencjalna współpraca Policji z podmiotami zewnętrznymi przy realizacji szkolenia podstawowego nie będzie miała wpływu na jego cele. W konsekwencji treści programowe szkolenia także nie powinny być modyfikowane. Sądzę, że ewentualne zmiany mogą się ograniczać jedynie do sposobu ich realizacji. W szczególności podmiotom pozapolicyjnym może zostać powierzony przekaz ogólnej wiedzy, która jest wykorzystywana jako podbudowa w trakcie przekazu wiedzy specjalistycznej oraz kształcenia umiejętności[21]. W takim wypadku treści wyłączone z programu szkolenia podstawowego byłyby realizowane w tradycyjnym, przedmiotowym ujęciu. Natomiast wiedza specjalistyczna i kształcenie umiejętności powinny pozostać w obszarze edukacyjnej aktywności jednostek szkoleniowych Policji. Przemawia za tym zarówno ich szczególna baza dydaktyczna, jak i doświadczenie zawodowe kadry dydaktycznej. Jednocześnie, w mojej opinii, należy zachować modułową budowę programu szkolenia w odniesieniu do tej jego części, którą miałyby realizować jednostki szkoleniowe Policji.

Warto również, jedynie ogólnie, odnieść się do kwestii proporcji, w jakich program szkolenia podstawowego miałby zostać podzielony między Policję oraz podmioty względem niej zewnętrzne. W znacznej części będzie ona determinowana przez stosunek czasu, jaki w ramach szkolenia został przeznaczony na przekaz wiedzy ogólnej, specjalistycznej oraz na kształcenie umiejętności. Dokonując takich obliczeń, należy jednak pamiętać, iż interdyscyplinarny charakter obowiązującego szkolenia uniemożliwia precyzyjne podanie tego rodzaju danych. Uważam, iż podstawowym wyznacznikiem takiego podziału musi być odpowiedzialność za efekt końcowy szkolenia. Należy pamiętać, iż jego absolwent po zdaniu egzaminu końcowego otrzymuje świadectwo, które wydaje jednostka szkoleniowa Policji. Potwierdza ono uzyskanie kwalifikacji zawodowych do wykonywania zadań służbowych na poziomie podstawowym, na stanowisku policjanta w służbie prewencyjnej w komórkach organizacyjnych patrolowo-interwencyjnych i oddziałów prewencji Policji. W trakcie ich realizacji policjant jest uprawniony w szczególności do posługiwania się pałką służbową (zwykłą, szturmową, wielofunkcyjną i teleskopową), obsługi policyjnych urządzeń bezprzewodowej łączności radiowej, używania broni maszynowej oraz broni gładkolufowej. Wobec powyższego jednostka szkoleniowa, która potwierdza uzyskanie umiejętności zawodowych powinna mieć odpowiednio dużo czasu na ich wykształcenie. Należy przyjąć, iż jest to stała wielkość. Oznacza to, iż jest ona niezależna od zakresu czasu, który zostanie

[20] Biuro Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Policji nie tylko dopuszcza możliwość, ale nawet widzi potrzebę wprowadzania ewolucyjnych zmian w treściach programowych szkolenia podstawowego. Por. P. Maciejczak, *Rewolucji nie będzie (wywiad z zastępcą dyrektora Biura Kadr i Szkolenia KGP)*, „Kwartalnik Policyjny" 2007, nr 1, s. 2 i n.

[21] Przykładem może tu być wiedza z zakresu praw człowieka, wstępu do prawoznawstwa czy części ogólnej prawa karnego i prawa wykroczeń.

poświęcony zarówno na przekaz wiedzy ogólnej, jak i specjalistycznej. Zatem może się okazać, iż obowiązujące szkolenie podstawowe okaże się krótsze od szkolenia realizowanego wspólnie, dwuetapowo, przez jednostkę szkoleniową Policji i podmiot zewnętrzny.

Wobec powyższego powstaje pytanie o zasadność idei włączania podmiotów pozapolicyjnych w proces kształtowania potencjału kadrowego Policji na etapie szkolenia podstawowego. Przeciwko takiemu kierunkowi polityki kadrowej podnoszone są różne argumenty[22]. Przede wszystkim wskazuje się na względną stabilność (niezmienność) obowiązującego programu szkolenia podstawowego. Z pewnością z punktu widzenia efektywności procesu nauczania jest to czynnik korzystny. Dzięki temu możliwe jest prowadzenie ewaluacji szkolenia podstawowego po jego zakończeniu. Z kolei uzyskane w ten sposób wyniki mogą mieć wpływ na ewolucję treści programowych. Takie doskonalenie programu szkolenia podstawowego było niemożliwe w okresie jego permanentnych zmian, które miały miejsce przed 2005 r.[23] Uznając doniosłość powyższego problemu, uważam, iż nie będzie on miał znaczenia wówczas, gdy proponowane zmiany ograniczą się wyłącznie do sposobu realizacji treści programowych. Zachowanie zarówno zawartości programu szkolenia, jak i jego celów stwarza gwarancję jego stabilności. Innymi słowy, tak skonstruowany program będzie tożsamy z obowiązującym. Natomiast różnica będzie polegała na tym, iż jego treści będą realizowane dwuetapowo przez różne, współpracujące ze sobą, podmioty.

Ponadto zgłaszana jest obawa obniżenia skuteczności szkolenia w związku z potencjalną zmianą jego interdyscyplinarnego charakteru. Tego argumentu w świetle dotychczasowych ustaleń nie można w pełni podzielić. Jednostka szkoleniowa Policji powinna nadal nauczać nowych policjantów według metodologii modułów umiejętności zawodowych. W szczególności zapewni ona odwoływanie się do treści ogólnych, które zostały wyłączone z programu szkolenia i przekazane do realizacji podmiotom zewnętrznym. W takim wypadku fakt, iż podmioty te będą prowadziły zajęcia według układu przedmiotowego, nie powinien mieć większego znaczenia.

Poważniejszych problemów nie stwarzają również zagadnienia natury organizacyjnej (m.in. wybór podmiotów zewnętrznych, dobór i akceptacja treści programowych, które miałyby być przekazane do realizacji tym podmiotom, określenie mechanizmów kontroli jakości kształcenia, czy też sposób kwalifikowania uczestników takich zewnętrznych szkoleń) oraz kwestia prawnych ram współpracy Policji z podmiotami zewnętrznymi. Wydaje się, że korzyści, które mogą przynieść omawiane zmiany, powinny sprzyjać przyjmowaniu kompromisowych rozwiązań. Z punktu widzenia Policji należy do nich skrócenie czasu, w którym szkolenie podstawowe będzie realizowane w policyjnych jednostkach szkoleniowych. Z jednej strony wpływa to na znaczące obniżenie kosztów, jakie Policja ponosi na przygotowanie policjanta do służby, z drugiej zaś – uwalnia część edukacyjnego potencjału jej jednostek szkoleniowych, który może

[22] Częściowo zostały one podniesione przez przedstawicieli Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Policji podczas spotkania rektorów szkół wyższych z wiceministrem spraw wewnętrznych i administracji A. Rapackim. Celem debaty, która odbyła się w dniu 27 listopada 2008 r. w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie, było omówienie kwestii włączenia się uczelni wyższych w proces przygotowania studentów do wykonywania zawodu policjanta.

[23] Por. uwagi dotyczące programów szkolenia i doskonalenia zawodowego policjantów, sformułowane przez Najwyższą Izbę Kontroli (Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego Najwyższej Izby Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli organizacji i realizacji procesu szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji*, Warszawa 2006, s. 24 i n.).

zostać wykorzystany do prowadzenia innych form policyjnego szkolenia i doskonalenia zawodowego. Proponowane rozwiązanie sprzyja także pozyskiwaniu przez Policję osób, które – biorąc pod uwagę ustawowe zadania tej formacji – mają wykształcenie o profilu przez nią pożądanym. Należy pamiętać, iż podmiotami zewnętrznymi, z którymi opisywana współpraca mogłaby być nawiązana, będą szkoły wyższe. Jednocześnie dotyczy to tych uczelni, które prowadzą studia na kierunkach przygotowujących do pracy w jednostkach organizacyjnych administracji publicznej odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa[24]. To ich studenci będą potencjalnymi kandydatami do służby w Policji.

Wskazując argumenty przemawiające za podjęciem przez Policję opisywanej współpracy szkoleniowej, nie można również zapominać o jej korzystnym oddziaływaniu na rynek pracy. Wartością dodaną, którą w takim wypadku należy wiązać z działalnością szkół wyższych, będzie możliwość bezkosztowego promowania Policji jako potencjalnego pracodawcy. Wydaje się, że tego rodzaju działalność wpisuje się w oczekiwania kierownictwa polskiej Policji[25].

Reasumując, można założyć, iż przygotowanie studentów do wykonywania zawodu policjanta może być w części powierzone szkołom wyższym. Wydaje się także, że jest to uzasadniony kierunek zmian, który może przynieść Policji wymierne korzyści.

Bibliografia

Bogdalski P. , *Bezpieczeństwo wewnętrzne jako nowy kierunek studiów*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem dla edukacji*, red. A. Urban, Szczytno 2007.

Bogdalski P., Stawicki R., *Dobór do służby w Policji*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, red. M. Lisiecki, Warszawa 2008.

Bogdalski P., *Cywilni absolwenci uczelni służb państwowych – szansa czy zagrożenie*, [w:] *Kształtowanie potencjału kadrowego Policji wobec wyzwań przyszłości*, red. A. Letkiewicz, Szczytno 2007.

Brejnak A., *Tworzenie modułowych programów szkoleń opartych na metodologii MES*, Warszawa 2004.

Maciejczak P., *Rewolucji nie będzie (wywiad z zastępcą dyrektora Biura Kadr i Szkolenia KGP)*, „Kwartalnik Policyjny" 2007, nr 1.

Rutkowski C., *Integracja nauki, praktyki i dydaktyki bezpieczeństwa – szanse i dylematy*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, red. M. Lisiecki, Warszawa 2008.

Wiciak A., *Będziemy się przyglądać i pomagać. Rozmowa z nadinspektorem Arkadiuszem Pawełczykiem, zastępcą komendanta głównego Policji*, „Policja 997" 2008, nr 11.

[24] Do takich kierunków należy przede wszystkim bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo narodowe, czy administracja prowadzona w specjalności bezpieczeństwo i porządek publiczny. Por. także uwagi zawarte w przypisie 1.

[25] Świadczy o tym wsparcie przez Komendę Główną Policji idei tworzenia klas policyjnych w szkołach oświatowych, które są tworzone jako innowacja edukacyjna (Por. A. Wiciak, *Będziemy się przyglądać i pomagać. Rozmowa z nadinspektorem Arkadiuszem Pawełczykiem, zastępcą komendanta głównego Policji*, „Policja 997" 2008, nr 11, s. 10.

BEZPIECZEŃSTWO 2009 nr 1-2 TEORIA I PRAKTYKA

Mariusz Ciarka

Polsko-słowackie patrole policji. Uwarunkowania prawne i praktyka na przykładzie województwa małopolskiego

Wprowadzenie

W środkach masowego przekazu pojawiają się informacje o wspólnie pełnionych służbach przez policjantów polskich i funkcjonariuszy z innego państwa. Patrole takie najczęściej pracują w rejonach przygranicznych. Wprowadzenie ich ma pozytywny wpływ na poczucie bezpieczeństwa obywateli obu krajów, a także dobrze służą wizerunkowi służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, zwłaszcza po zniesieniu kontroli na przejściach granicznych po przystąpieniu Polski do układu z Schengen.

Strefa Schengen

21 grudnia 2007 r. Polska wraz z ośmioma innymi nowymi członkami Unii Europejskiej dołączyła do strefy Schengen – terytorium dwudziestu czterech państw Unii, na którym nie obowiązują kontrole na granicach wewnętrznych[1]. Z chwilą wejścia Polski do strefy Schengen zostały zniesione obowiązkowe kontrole graniczne z czterema państwami członkowskimi sąsiadującymi z Polską: Niemcami, Słowacją, Czechami i Litwą. Brak kontroli na granicy nie oznacza, że formalnie przestała ona istnieć. Można ją jednak przekraczać niemal w dowolnym miejscu, np. idąc szlakiem tury-

[1] Kraje członkowskie: Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja oraz Norwegia i Islandia.

stycznym bądź polną ścieżką, co jest niezwykłym ułatwieniem między innymi dla turystów, którzy czasem nieświadomie wchodzą na teren sąsiedniego państwa. Województwo małopolskie graniczy z Republiką Słowacką. Wraz z wejściem Polski i Słowacji do strefy Schengen na terenie województwa małopolskiego oraz po stronie słowackiej (w Kraju Preszowskim i Kraju Żylińskim) zniesiono obowiązkowe kontrole graniczne.

Związanych jest z tym bardzo dużo korzyści, ale równocześnie pojawiają się nowe zagrożenia, zwłaszcza w pasie granic wewnętrznych UE. Zniesieniu obowiązkowej kontroli granicznej towarzyszy często zwiększone natężenie ruchu między państwami. Należy pamiętać, iż wśród przemieszczających się osób niemałą liczbę stanowią przestępcy, którzy korzystają z udogodnień związanych z brakiem wzmożonej i obowiązkowej kontroli na przejściach granicznych; ponadto istnieje również prawdopodobieństwo rozwoju nowych przestępstw o charakterze transgranicznym. Liczną grupę tworzą osoby oczekujące nieraz pomocy ze strony policji.

Rozwiązania systemowe ułatwiające walkę z przestępczością przygraniczną po zniesieniu obowiązkowej kontroli granicznej

W sytuacji zniesienia obowiązku kontroli granicznej istotna stała się kwestia prewencji; zwłaszcza zapobiegania rozwojowi przestępczości, a przynajmniej zminimalizowania negatywnych skutków zniesienia kontroli na wspólnych granicach. W „Konwencji wykonawczej" do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. zawartej między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach[2] przewidziano szereg instytucji mających służyć za tzw. środki kompensacyjne. W punkcie III „Konwencji" zatytułowanym „Policja i Bezpieczeństwo" określono zasady współpracy policyjnej w zakresie przeciwdziałania przestępczości. Współpraca ta może dotyczyć: obserwacji transgranicznej, pościgu transgranicznego, wzajemnej pomocy w sprawach karnych, wspólnego wykonywania obowiązków służbowych i korzystania z pomocy. Funkcjonariusze policji mogą być kierowani do wspólnego wykonywania czynności służbowych z policjantami innego państwa, między innymi podczas służby patrolowej. Narzędziem, które ułatwia tę współpracę, jest System Informacyjny Schengen.

Geneza polsko-słowackich patroli na terenie województwa małopolskiego

Kierownictwo policji małopolskiej już w 2001 r. – biorąc pod uwagę zachodzące w Polsce zmiany, w tym perspektywę wejścia do Unii Europejskiej oraz strefy Schengen – podjęło kroki w celu współdziałania służb policji sąsiadujących ze sobą krajów, jeszcze przed przystąpieniem obydwu krajów do UE i układu z Schengen. Podjęte

[2] Dz.U. UE, sp. 19-2-9.

wówczas działania miały pozwolić poznać mechanizmy, które zostaną wypracowane i wprowadzone w życie odpowiednio wcześniej, tak by nie były dla policjantów polskich i słowackich zaskoczeniem po przystąpieniu obu krajów do wspomnianego układu. 29 stycznia 2001 r. odbyło się pierwsze oficjalne spotkanie Małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji z jego odpowiednikami po stronie słowackiej, na którym podpisano notatkę określającą praktyczne zasady współdziałania w zakresie ścigania przestępczości. Mając na względzie zacieśnienie współpracy i dbałość o jej wyższy poziom oraz przygotowanie się do członkostwa w Unii Europejskiej, 24 lutego 2003 r. Małopolski Komendant Wojewódzki Policji przez nowo otwarty Konsulat Generalny Republiki Słowackiej w Krakowie zwrócił się do swoich odpowiedników w Preszowie i Żylinie z prośbą o wspólny cykl spotkań oraz określenie obszarów i zasad współdziałania. Inicjatywa ta spotkała się z dobrym odzewem zarówno władz słowackich, jak i Dyrektora Okręgowego Korpusu Policji w Preszowie oraz Dyrektora Okręgowego Korpusu Policji w Żylinie. Od samego początku na terenie Polski i Słowacji postanowiono powołać organizację wspólnych służb.

Podczas dyskusji zwracano uwagę na przeszkody formalne wiążące się z brakiem możliwości przekraczania granicy policyjnym radiowozem i dysponowaniem w tym czasie przez policjantów bronią palną. Kolejny problem stanowiło ustalenie czasu trwania wspólnej służby, gdyż przepisy słowackie nakładały w przypadku delegowania policjanta do służby poza granicę Słowacji, na ponad pięć godzin, obowiązek wypłaty diety w euro. W efekcie, po licznych konsultacjach i zasięgnięciu opinii radców prawnych ustalono, że policjanci pełniący służbę we wspólnych polsko-słowackich patrolach, zarówno ze strony polskiej, jak i słowackiej, do służby będą stawiali się bez broni, dysponując pozostałymi środkami przymusu bezpośredniego, przyjęto również, że patrolujący zabierani będą bezpośrednio z przejścia granicznego, po przeprowadzonej odprawie, do miejsca służby. Dzięki zaakceptowaniu takiego rozwiązania, po odliczeniu czasu odprawy i dojazdu do przejścia granicznego wspólna służba nie będzie przekraczała pięciu godzin.

Patrole polsko-słowackie w Małopolsce

W lipcu 2005 r. pierwsze wspólne patrole policjantów polskich i słowackich rozpoczęły służbę w rejonie przygranicznym. Od tamtego czasu patrole takie odbywają się w wybrane dni w każdym miesiącu; policjanci skupiają się przede wszystkim na kontroli pojazdów i osób przybyłych ze Słowacji na terytorium Polski i odwrotnie. Obecność w służbie funkcjonariusza słowackiego i polskiego ułatwia kontrolę obywateli polskich po stronie słowackiej, jak i słowackich po stronie polskiej. Policjanci mają przy tej okazji możliwość poznania obowiązujących po drugiej stronie granicy przepisów. Wymieniają się też doświadczeniami w zakresie taktyki i techniki pełnienia służby.

Na terenie Małopolski polsko-słowackie patrole policji pracują od 2005 r., ponad dwa lata wcześniej od wejścia obu krajów do układu z Schengen. Była to prawdopodobnie pierwsza tego rodzaju inicjatywa w naszym kraju, a na pewno pierwsza na granicy Polski ze Słowacją.

Od 18 grudnia 2006 r.[3], kiedy weszła w życie Umowa między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Słowacką o współpracy w zwalczaniu przestępczości oraz współdziałaniu na terenach przygranicznych z dnia 23 marca 2004 r.[4], wykonywanie wspólnych zadań przez policjantów polskich i słowackich jest znacznie ułatwione. W rozdziale III Umowy została określona „współpraca na terenach przygranicznych". Zgodnie z art. 12 tej Umowy, po stronie polskiej Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie jest właściwym organem dla terenów przygranicznych w Rzeczypospolitej Polskiej; może on w granicach swojej właściwości współdziałać w sposób określony w artykułach 3–7 Umowy z właściwymi organami po stronie słowackiej. Współpraca ta dotyczy między innymi:

1. Wzajemnego przekazywania sobie, w uzasadnionych przypadkach, danych osobowych sprawców przestępstw oraz informacji o:
   - inspiratorach i osobach kierujących działaniami przestępczymi,
   - powiązaniach przestępczych między sprawcami,
   - strukturach grup i organizacji przestępczych oraz metodach ich działania,
   - typowych zachowaniach poszczególnych sprawców i grup sprawców,
   - istotnych okolicznościach dotyczących w szczególności czasu, miejsca, sposobu popełnienia przestępstwa, jego przedmiotu i cech szczególnych,
   - naruszonych przepisach prawa karnego,
   - podjętych już działaniach i ich wyniku.
2. Wymiany informacji i wyników rozpoznania o planowanych i popełnionych zamachach terrorystycznych, danych o metodach działania sprawców i o ugrupowaniach terrorystycznych planujących lub popełniających przestępstwa na szkodę ważnych interesów jednej z umawiających się stron.
3. Przekazywania sobie wzajemnie informacji o:
   - nielegalnym obrocie środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi oraz prekursorami,
   - miejscach i metodach wytwarzania i przechowywania środków odurzających, substancji psychotropowych oraz prekursorów, a także środkach transportu używanych do ich przewozu,
   - miejscu przeznaczenia przewożonych środków odurzających, substancji psychotropowych oraz prekursorów.

Na podstawie art. 13 Umowy Małopolski Komendant Wojewódzki Policji oraz Dyrektorzy Okręgowi Korpusu Policji z Preszowa i Żyliny mogą w zakresie swojej właściwości skierować podległych im funkcjonariuszy do wspólnego wykonywania obowiązków służbowych na terenach przygranicznych, na warunkach i w sposób określony przepisami prawa wewnętrznego strony, na której terytorium pełniona jest służba.

Funkcjonariusze policji w czasie wykonywania obowiązków służbowych na terenach przygranicznych drugiej strony mogą nosić swoje mundury lub widoczne odznaki służbowe, jak również używać służbowych środków łączności, sprzętu obserwacji technicznej i pojazdów służbowych. Mogą również mieć przy sobie broń służbową oraz środki przymusu bezpośredniego, ale użycie broni palnej może na-

[3] Oświadczenie rządowe z dnia 26 października 2006 r. w sprawie mocy obowiązującej Umowy między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Słowacką o współpracy w zwalczaniu przestępczości oraz o współdziałaniu na terenach przygranicznych, podpisanej w Warszawie 23 marca 2004 r. (Dz.U. z 2007 r., Nr 85, poz. 569).

[4] Dz.U. z 2007 r., Nr 85, poz. 568.

stąpić wyłącznie w przypadkach obrony koniecznej. Polski policjant w czasie wykonywania obowiązków służbowych wspólnie ze swoim słowackim kolegą może w umundurowaniu służbowym oraz oznakowanym polskim radiowozie wjechać na terytorium Republiki Słowackiej. Analogicznie policjant słowacki przy spełnieniu tych samych warunków może wjechać na teren Polski. Nikogo więc nie powinno dziwić, gdy w okolicach przykładowo Nowego Sącza spotka radiowóz policji słowackiej czy polskiego policjanta na terenie Słowacji. Należy podkreślić, iż funkcjonariusze w czasie wykonywania obowiązków służbowych na terenach przygranicznych drugiej strony korzystają z takiej samej ochrony prawnej, jak jej funkcjonariusze.

Wspólne patrole są wykorzystywane do wykonywania zadań policji obu państw, m.in. podczas zabezpieczanych imprez o charakterze masowym (np. imprezy muzyczne, festyny, zawody sportowe), w których uczestniczyć mogą obywatele umawiających się stron. Zadaniem wspólnych patroli jest reagowanie na przejawy zakłócania porządku i bezpieczeństwa publicznego, których sprawcami lub poszkodowanymi mogą być obywatele jednej ze stron.

Najczęściej do wspólnego wykonywania zadań kierowani są policjanci ruchu drogowego i prewencji.

Wspólne zadania realizowane przez patrole policji ruchu drogowego i prewencji polegają na oddziaływaniu prewencyjnym oraz ujawnianiu wykroczeń i przestępstw będących głównymi przyczynami zdarzeń drogowych. Służba dostosowywana jest do występujących zagrożeń w ruchu drogowym, a pełniona jest w rejonach o największym nasileniu ruchu turystycznego obywateli polskich na Słowacji i odwrotnie.

Czynności służbowe związane z ujawnionym wykroczeniem lub przestępstwem wykonywane są przez policjanta z państwa, w którym wspólna służba jest pełniona. W trakcie pełnionych służb policjanci obu państw oprócz wymiany doświadczeń w zakresie taktyki i techniki pełnienia służby udzielają sobie asysty.

Wspólne patrole policji są wykorzystywane również do wykonywania innych zadań, takich jak:

- przeciwdziałania przejawom zakłócenia porządku publicznego,
- zatrzymywania sprawców przestępstw i wykroczeń,
- przeprowadzania czynności sprawdzających na etapie poprzedzającym wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania,
- doprowadzania, przeszukiwania i osadzania zatrzymanych sprawców.

Służba może być pełniona zarówno w patrolach pieszych (w okresie zimy również z wykorzystaniem nart), jak i zmotoryzowanych (w okresie zimowym również na skuterze śnieżnym).

Pojazd wykorzystywany do służby zapewnia jednostka policji, na której terenie jest ona pełniona, a więc policjant słowacki dołącza do policjanta polskiego, a polski do słowackiego. Dowódcą wspólnego patrolu jest policjant strony, na terenie której pełniona jest służba. Policjanci kierowani do wspólnego wykonywania zadań powinni biegle posługiwać się językiem drugiej umawiającej się strony. Do chwili obecnej nie pojawiły się żadne niedogodności w związku z wykonywaniem wspólnych zadań, natomiast widoczne są efekty. Policjanci służą przede wszystkim pomocą, ale ujawniają również nietrzeźwych kierowców, a także skradzione pojazdy.

Podsumowanie

Z informacji przekazanych przez jednostki policji wynika, że polsko-słowackie patrole na terenie województwa małopolskiego odbierane są przez mieszkańców terenów przygranicznych oraz turystów po obu stronach granicy pozytywnie. Według opinii samych policjantów przyjęte rozwiązania przyczyniły się zarówno do podniesienia poziomu bezpieczeństwa w zakresie porządku publicznego, jak i bezpieczeństwa w ruchu drogowym – chociażby przez oddziaływanie prewencyjne.

Wspólne pełnienie służby przez policjanta polskiego i słowackiego to także duże ułatwienie dla osób – obywateli polskich i słowackich – kontrolowanych za granicą. Między innymi łatwiej można się porozumieć i wyjaśnić ewentualne wątpliwości. Prawodawstwo obydwu krajów nie jest bowiem jednolite i turyści często nie zdają sobie sprawy, że swoim zachowaniem mogą łamać obowiązujące w danym kraju przepisy.

Zasady wzajemnego wsparcia policji w ramach przygranicznej współpracy są systematycznie doskonalone, aby mieszkańcy obu regionów mogli w pełni czuć się bezpiecznie.

BEZPIECZEŃSTWO 2009 nr 1–2 TEORIA I PRAKTYKA

Piotr Łuka, Danuta Micek

Służba prewencyjna – funkcjonowanie jednoosobowych służb patrolowych w jednostkach policji[1]

Prewencja to forma interwencji społecznej i kontroli przestępczości, polegająca na wyszukiwaniu bezpośrednich przyczyn powstania zjawisk niepożądanych (przestępstw, wykroczeń i zjawisk patologii społecznej) i prowadzeniu działań mających na celu zapobieganie i niedopuszczanie do ich powstania[2].

Szereg działań prewencyjnych, w szczególności dotyczących bezpieczeństwa publicznego, podejmowanych jest przez policję. Najpowszechniej stosowaną formą służby prewencyjnej jest oczywiście służba patrolowa. Przez pojęcie patrolu (patrolowania) rozumiemy wykonywanie zadań służbowych przez policjanta poruszającego się pieszo lub pojazdem w określonym rejonie, na określonej trasie lub w określonym miejscu zagrożonym[3].

Nowoczesne państwo, którego prawo oparte jest na demokratycznych zasadach, potrzebuje dobrze funkcjonującej, sprawnej i skutecznej policji. Osiągnięcie takiego stanu jest procesem bardzo skomplikowanym i uzależnionym od wielu różnych warunków. Doświadcza tego także polska policja, zwłaszcza w obecnej dobie kształtowania się przestępczości jako masowego zjawiska społecznego. Na przestrzeni ostatnich lat zmiany struktury przestępczości oraz wzrastające obawy przed staniem się ofiarą przestępstwa spowodowały również stan zwiększonych oczekiwań społecznych wobec policji. W tej sytuacji konieczne stało się poszukiwanie bardziej efektywnej formy pracy policji, nasta-

[1] Przy opracowaniu publikacji wykorzystano treści zawarte w raporcie z badań pt. *Organizacja i funkcjonowanie patroli jednoosobowych w komórkach patrolowo-interwencyjnych jednostek wykonawczych Policji*, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2007.

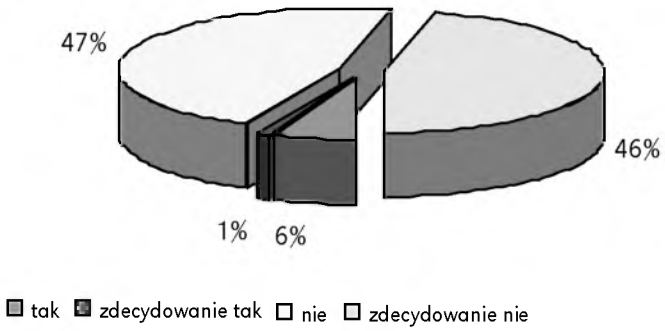
[2] W. Pływaczewski, G. Kędzierska, *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001.

[3] Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym, Dz.U. KGP Nr 15, poz. 119.

wionej przede wszystkim na ograniczenie przestępczości. Jednym z pomysłów było wówczas określenie możliwości pełnienia służby w patrolu jednoosobowym, co znalazło także swoje odzwierciedlenie w przepisach służbowych. W treści Zarządzenia nr 494 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 maja 2004 r. znajdował się jedynie lakoniczny zapis: „Wykonywanie zadań przez policjanta w patrolu jednoosobowym może być realizowane tylko w porze dziennej, od świtu do zmroku[4]".

Zasadniczym pytaniem zadawanym w badaniach było: czy służba w patrolu jednoosobowym jest efektywna?

Wykres 1. Czy służba w patrolu jednoosobowym jest efektywna? (Według policjantów uczestniczących w takich patrolach)



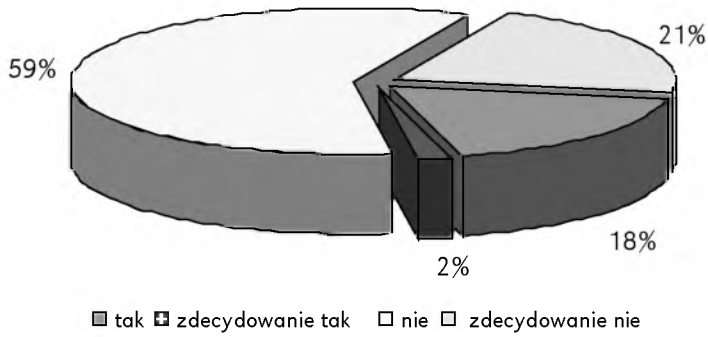
Źródło: Badania przeprowadzone w Zakładzie Służby Prewencyjnej WSPol.

Okazało się, że zdecydowana większość policjantów realizujących tę formę służby twierdziła, że patrole jednoosobowe nie są efektywne. Impulsem do postawienia takiego pytania była hipoteza, że kierowanie do realizacji zadań policjantów, którzy nie mają przekonania do efektywności podejmowanych przez siebie działań, jest jednym z czynników obniżających motywację funkcjonariuszy. W trakcie przeprowadzonych badań stwierdzono, że przełożeni mają tendencje do oceny efektywności tego rodzaju służby przede wszystkim przez pryzmat wymiernych liczb obrazujących efekty działań policjantów. W trakcie rozmów z policjantami stwierdzono jednak, że może być wręcz przeciwnie, niż zakładali ich przełożeni. Pełniący służbę w patrolach jednoosobowych policjanci twierdzili wręcz, że charakter tej służby (zresztą zgodnie z wytycznymi przełożonych) determinował sposób podejmowania przez nich interwencji. Przejawiało się to tym, że policjanci, widząc jakąś uciążliwą dla obywateli sytuację, najpierw powiadamiali dyżurnego jednostki policji i oczekiwali na wsparcie innego patrolu, i wtedy mogli podjąć skuteczne działania. Tego rodzaju sytuacje związane z oczekiwaniem na wsparcie (w opiniach policjantów z patroli jednoosobowych) rodziły wiele negatywnych ocen społecznych. W wielu sytuacjach negatywne opinie obywateli nie docierały do przełożonych policjantów, gdyż policjanci obawiali się posądzenia o nieudolność czy też brak umiejętności skutecznego podejmowania interwencji. Okazywało się, że nawet kilkuminutowe „bezczynne" oczekiwanie na wsparcie w sytuacji gdy np. grupa agresywnej, będącej

[4] § 25, ust. 2 Zarządzenia 494 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 maja 2004 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową", Dz.Urz. KGP z 2004 r., Nr 8, poz. 33.

pod wpływem alkoholu młodzieży używa w parku słów nieprzyzwoitych, rodziło „efekt" w postaci społecznego niezadowolenia z nieudolności Policji.

Wykres 2. Czy służba w patrolu jednoosobowym jest efektywna? (Według przełożonych policjantów)

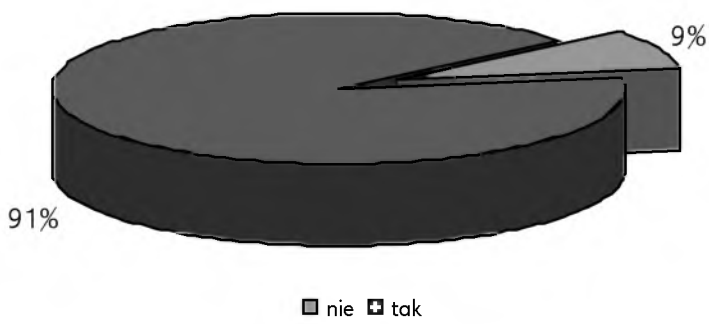


Źródło: Badania przeprowadzone w Zakładzie Służby Prewencyjnej WSPol.

Anonimowe opinie badanych przełożonych także w większości potwierdzały brak efektywności służby w patrolu jednoosobowym. Zdecydowana większość przełożonych (80%) wskazała, że służba w patrolu jednoosobowym jest nieefektywna lub zdecydowanie nieefektywna. Przy tak niewielkiej rozbieżności ocen efektywności służby w patrolach jednoosobowych naturalne wydawało się pytanie, dlaczego w tak szerokim zakresie funkcjonują one w wielu jednostkach Policji. Zagłębiając się w problem, ustalono, że wdrażanie tego rodzaju formy służby ma rację bytu nie wtedy, gdy jest to odgórnie realizowaną ideą, która zakłada osiągnięcie pozytywnego medialnego wydźwięku dotyczącego aprobaty odnośnie do wprowadzania nowatorskich rozwiązań, ale tylko wtedy gdy wynika z potrzeby stwierdzonej przez policjantów pełniących służbę patrolową lub ich bezpośrednich przełożonych znających występujące w rejonie służbowym zagrożenia, oraz przede wszystkim kwalifikacje i predyspozycje kierowanych do tego rodzaju służby policjantów.

Kolejnym istotnym faktem stwierdzonym w wyniku badań ankietowych były obawy policjantów przed pełnieniem służby w patrolu jednoosobowym.

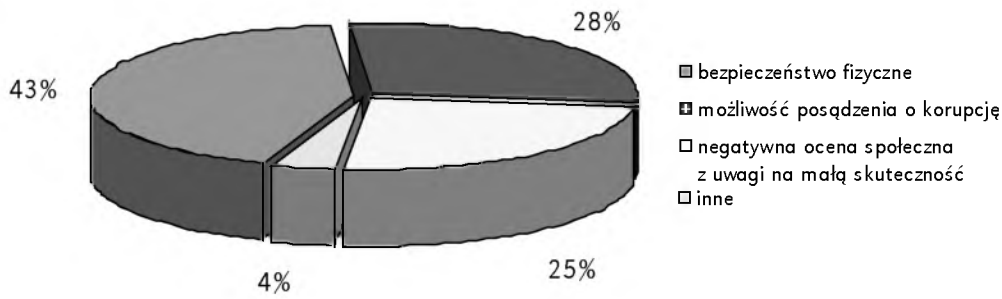
Wykres 3. Czy ma pan(-i) obawy związane z pełnieniem służby w patrolu jednoosobowym?



Źródło: Badania przeprowadzone w Zakładzie Służby Prewencyjnej WSPol.

Aż 91% policjantów sygnalizowało obawy związane z pełnieniem służby w patrolach jednoosobowych. Najczęstsze obawy były związane z bezpieczeństwem fizycznym (43%), możliwością posądzenia o korupcję (28%) oraz negatywną oceną społeczną z uwagi na małą skuteczność.

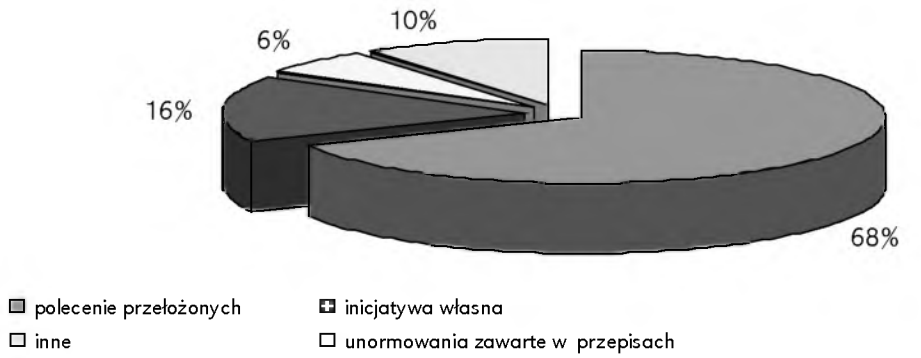
Wykres 4. Rodzaje obaw policjantów w patrolach jednoosobowych



Źródło: Badania przeprowadzone w Zakładzie Służby Prewencyjnej WSPol.

Jako przyczyny wprowadzenia patroli jednoosobowych przełożeni najczęściej wskazywali polecenie swoich przełożonych (68%), a tylko 16 % twierdziło, że funkcjonujące patrole jednoosobowe to ich własna inicjatywa.

Wykres 5. Przyczyny wprowadzenia patroli jednoosobowych



Źródło: Badania przeprowadzone w Zakładzie Służby Prewencyjnej WSPol.

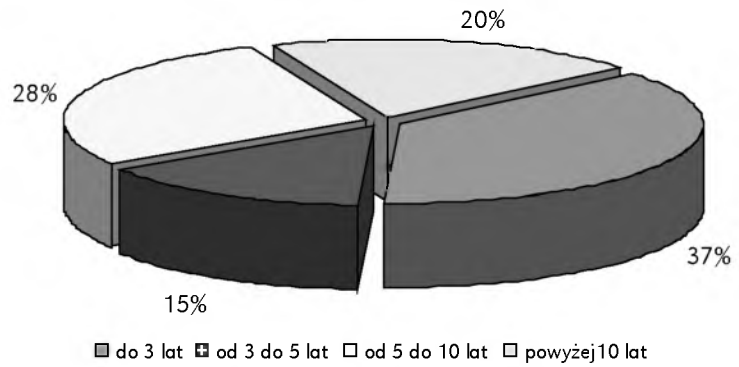
Interesujące okazało się też zestawienie odnoszące się do stażu służby policjantów w ogniwach patrolowo-interwencyjnych. Największą grupę – 37% – stanowili policjanci, których staż służby w ogniwie patrolowo-interwencyjnym nie przekracza 3 lat. Kolejna grupa to policjanci ze stażem od 3 do 5 lat – jest ich 15%. Zatem 52% policjantów pełniących służbę w ogniwach patrolowo-interwencyjnych miało staż poniżej

5 lat. Prawie co trzeci z policjantów (28%) legitymował się stażem pracy między 5 a 10 lat, a jedynie co piąty (20%) ankietowany miał wyższy niż 10-letni staż służby w ogniwie patrolowym.

Wynika z tego, że ponad połowa policjantów pełniących służbę w ogniwach patrolowych i patrolowo-interwencyjnych ma staż służby w tych komórkach poniżej 5 lat.

Istotne jest więc, by podejmując decyzje o skierowaniu policjanta do służby w patrolu jednoosobowym, mieć na uwadze jego staż pracy w Policji i staż służby w ogniwie. Należy zatem unikać kierowania do służby w patrolach jednoosobowych policjantów niemających wystarczającego doświadczenia zawodowego, które najczęściej idzie w parze z brakiem doświadczenia życiowego.

Wykres 6. Staż służby w ogniwie patrolowo-interwencyjnym

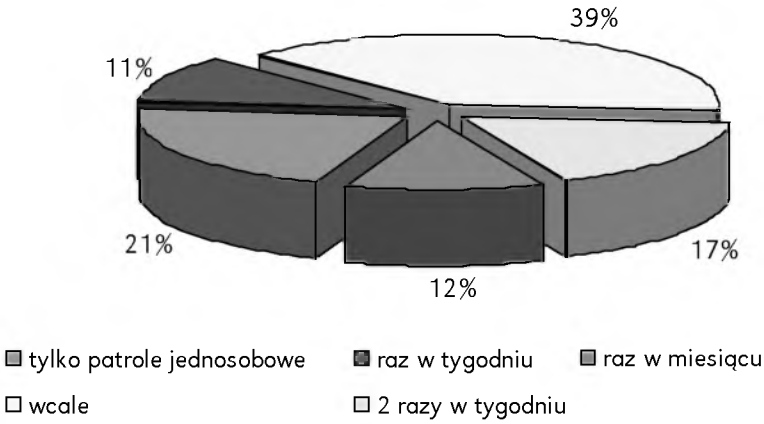


Źródło: Badania przeprowadzone w Zakładzie Służby Prewencyjnej WSPol.

Interesujące wydają się dane dotyczące zaangażowania do służb w patrolach jednoosobowych policjantów z niewielkim doświadczeniem zawodowym (a także bardzo często życiowym). Spośród ankietowanych policjantów o stażu służby do 3 lat 49% co najmniej raz w tygodniu pełni służbę w patrolu jednoosobowym. Z kolei aż 21% ankietowanych (spośród realizujących służbę w patrolach jednoosobowych) twierdzi, że pełni służbę wyłącznie w patrolach jednoosobowych. Raz w miesiącu do służby w patrolach jednoosobowych wyznaczanych jest 12% ankietowanych. Największą grupę – 39% – stanowią policjanci, którzy nie realizują tej formy służby.

Z zestawienia wynika, że bardzo często do pracy wymagającej szczególnych predyspozycji, doświadczenia zawodowego i życiowego wyznaczani są policjanci, którzy takiego doświadczenia nie mają.

Wykres 7. Częstotliwość służby w patrolach jednoosobowych wśród policjantów o stażu służby do lat 3

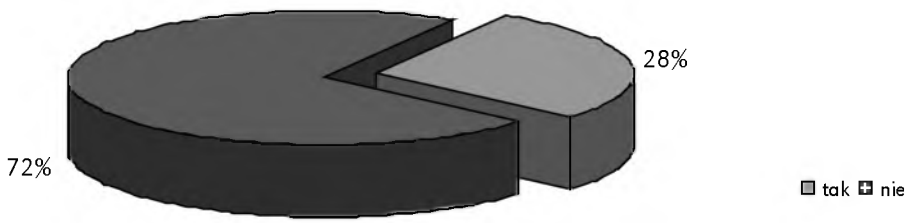


Źródło: Badania przeprowadzone w Zakładzie Służby Prewencyjnej WSPol.

Istotnym elementem oceny funkcjonowania patroli jednoosobowych było określenie, czy służba pełniona jest w stałych rejonach służbowych. Okazało się, iż tylko 28% policjantów tego rodzaju służbę pełni w stałych rejonach służbowych. Aż 72% policjantów stwierdziło, że pełnione przez nich służby w patrolach jednoosobowych nie są realizowane w stałych rejonach. Mając na uwadze to, że rejony pełnienia służby są zmieniane bardzo często, stwierdzić można, iż może to – z uwagi na słabą znajomość rejonu, szczególnie w dużych miastach – negatywnie wpływać na bezpieczeństwo pełniących służbę policjantów.

Pamiętać przy tym należy, że stałość rejonów pełnienia służby, podobnie jak w służbie obchodowej pełnionej przez dzielnicowych, pozwala policjantom na uzyskanie lepszego rozpoznania terenowego, osobowego czy zjawiskowego. Służba w stałym rejonie ma także duży wpływ na znajomość występujących zagrożeń, a to z kolei przekłada się na bezpieczeństwo osobiste policjanta w trakcie pełnienia służby.

Wykres 8. Czy służba w patrolu jednoosobowym pełniona jest w stałym rejonie?

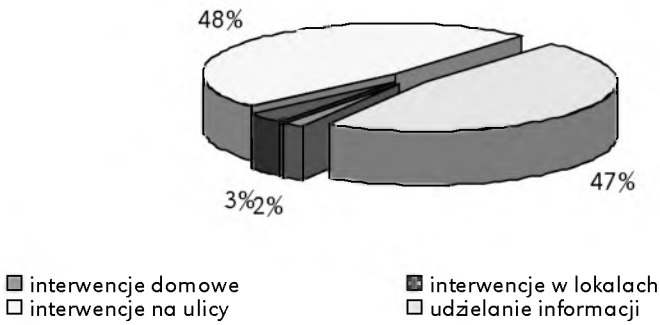


Źródło: Badania przeprowadzone w Zakładzie Służby Prewencyjnej WSPol.

Policjanci uczestniczący w badaniach do najczęściej realizowanych zadań zaliczyli interwencje na ulicy – 48%, oraz udzielanie informacji – 47%. Bardzo niewielka liczba badanych policjantów (3%) wskazała, że policjanci podejmują interwencje w lokalach oraz interwencje domowe (2%).

Pamiętać jednak należy o tym, że ankietowani, udzielając odpowiedzi na postawione pytanie, mogli zaliczyć do tej kategorii czynności również czynności związane z ujawnieniem naruszenia przepisów porządkowych. Takie postępowanie z całą pewnością mieści się w rozumieniu pojęcia interwencji, a ze względu na miejsce może być zaliczane do interwencji podejmowanych na ulicy.

Wykres 9. Zadania realizowane w patrolach jednoosobowych



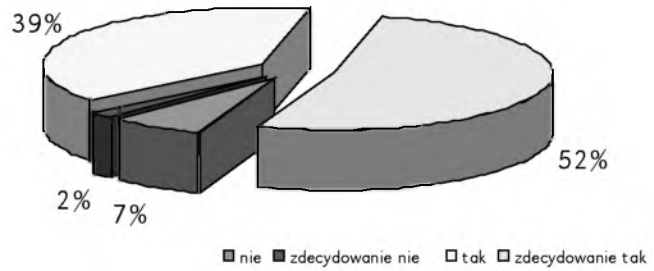
Źródło: Badania przeprowadzone w Zakładzie Służby Prewencyjnej WSPol.

Bardzo istotnym elementem oceny bezpieczeństwa i skuteczności pełnienia służby w patrolu jednoosobowym jest według policjantów większa skłonność do przejawiania agresywnych zachowań przez osoby, wobec których policjanci w patrolach jednoosobowych podejmują czynności służbowe.

W ocenie 91% ankietowanych policjantów funkcjonariusz, który pełni służbę w patrolu jednoosobowym, jest narażony na większą skłonność do przejawiania agresywnych zachowań przez osoby, wobec których podejmuje czynności służbowe. Policjanci na tak zadane pytanie w 39% odpowiadali „tak", a w 52% „zdecydowanie tak". Spośród ankietowanych policjantów jedynie 7% twierdziło, że służba w patrolu jednoosobowym nie prowokuje większej skłonności do zachowań agresywnych.

Tylko 2% ankietowanych policjantów twierdzi zdecydowanie, że fakt pełnienia służby w patrolu jednoosobowym nie jest powodem do większej skłonności do przejawiania agresywnych zachowań przez osoby, wobec których podejmowane są czynności służbowe. Przeprowadzone prace badawcze nie pozwalają określić, na ile uzyskane wyniki to subiektywne odczucie badanych, a na ile realne zagrożenie. Brak jest danych statystycznych dotyczących wydarzeń nadzwyczajnych w patrolach jednoosobowych, a policjanci realizujący tego rodzaju zadania bardzo często nie zgłaszają incydentalnych agresywnych zachowań czy też innych zdarzeń.

Wykres 10. Czy służba w patrolu jednoosobowym wpływa na wzrost skłonności do zachowań agresywnych wobec policjantów?

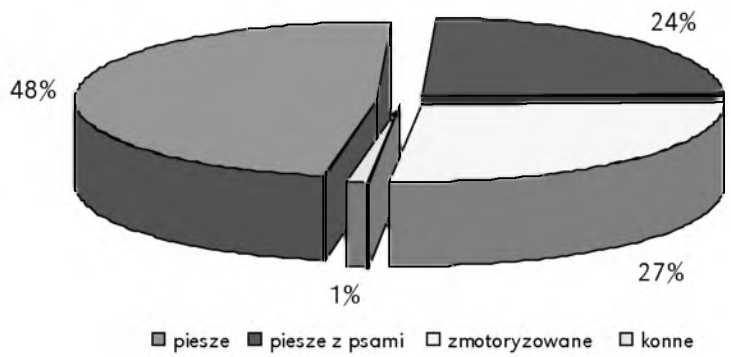


Źródło: Badania przeprowadzone w Zakładzie Służby Prewencyjnej WSPol.

Prawie połowa z realizowanych patroli jednoosobowych (48%) pełniona jest w formie patroli pieszych, 27% w postaci patroli zmotoryzowanych, a 24% jako patrole piesze z psami. Jedynie 1% respondentów wskazało funkcjonowanie patroli jednoosobowych w postaci patrolu konnego.

Zróżnicowanie formy patroli jednoosobowych wynika z określonej organizacji służby podyktowanej rodzajem realizowanych zadań lub specyfiką rejonu służbowego. Mając na uwadze to, że aż 72% policjantów pełni służbę w patrolu jednoosobowym pieszym, niezbędne jest zapewnienie im wsparcia w postaci stałej obecności patrolu zmotoryzowanego.

Wykres 11. Rodzaje patroli jednoosobowych



Źródło: Badania przeprowadzone w Zakładzie Służby Prewencyjnej WSPol.

Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007r. „w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym", które weszło w życie z dniem 01.09.2007 r. nieco szerzej reguluje problematykę pełnienia służby w patrolu

jednoosobowym. W zarządzeniu znalazł się zapis określający, że wykonywanie zadań w patrolu jednoosobowym może być realizowane wyłącznie:

– przez policjantów posiadających odpowiednie doświadczenie zawodowe, a zwłaszcza pozostających w służbie stałej;

– w porze dziennej, od świtu do zmroku;

– przy zapewnieniu w rejonie służby stałej obecności patrolu wspierającego;

– przy ograniczeniu możliwości samodzielnego podejmowania interwencji domowych, w pomieszczeniach zamkniętych oraz w stosunku do więcej niż dwóch osób[5].

Biorąc pod uwagę zmiany zawarte w zarządzeniu, można przypuszczać, że organizacja służby w patrolach jednoosobowych będzie bardziej efektywna oraz przełoży się na wzrost bezpieczeństwa pełniących ją policjantów.

Przed wejściem w życie nowego zarządzenia wśród policjantów pełniących służbę patrolową oraz ich przełożonych pojawiały się często bardzo rozbieżne opinie dotyczące zasadności funkcjonowania tej formy służby oraz bezpieczeństwa realizujących ją policjantów. Było także wiele skrajnych opinii: od zdecydowanej akceptacji do całkowitej dezaprobaty. Liczne kontrowersje, rozbieżne opinie, a przede wszystkim troska o bezpieczeństwo samych policjantów stały się przesłanką do podjęcia badań zasadności i efektywności pełnienia służby w patrolach jednoosobowych.

Badania przeprowadzone zostały przez pracowników Instytutu Służby Prewencyjnej Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie przy wsparciu finansowym Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Badania zrealizowane zostały w okresie kwiecień 2005 – maj 2007 na próbie badawczej 1598 funkcjonariuszy pełniących służbę patrolową w patrolach jednoosobowych oraz 376 kierowników komórek organizacyjnych nadzorujących policjantów pełniących ww. służbę.

Celem prowadzonych badań było:

- określenie optymalnych uwarunkowań organizacyjnych, w których mogą funkcjonować patrole jednoosobowe,
- poznanie elementów składających się na ocenę zasadności i efektywności pełnienia patroli jednoosobowych,
- porównanie aspektów służby obchodowej wykonywanej przez dzielnicowego ze służbą patrolowo-interwencyjną wykonywaną przez patrol jednoosobowy,
- analiza przepisów prawnych i służbowych dotyczących funkcjonowania patroli jednoosobowych,
- analiza dokumentacji służbowej dotyczącej organizacji pełnienia służby patroli jednoosobowych,
- analiza wydarzeń nadzwyczajnych związanych z funkcjonowaniem patroli jednoosobowych.

W celu uzyskania optymalnej diagnozy obszar badań podzielono na dwie płaszczyzny charakteryzujące się tą samą systematyką badawczą i dotyczące:

- oceny efektywności pełnienia służby w patrolach jednoosobowych,
- nadzoru przełożonych nad funkcjonowaniem służby w patrolach jednoosobowych.

[5] § 27 Zarządzenia nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. „w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym", Dz.Urz. KGP z 2007 r., Nr 15, poz. 119.

Obie płaszczyzny badawcze stanowią kompleksową próbę oceny wpływu elementów organizacji służby na efektywność oraz bezpieczeństwo policjantów w patrolach jednoosobowych.

Prace badawcze objęły zasady oraz taktykę pełnienia służby w patrolach jednoosobowych i w żaden sposób nie odnoszą się bezpośrednio do wpływu tej formy pełnienia służby na wzrost poczucia bezpieczeństwa obywateli czy spadek zagrożenia przestępczością.

Chęć uzyskania odpowiedzi na pytania dotyczące zasadności oraz efektywności służby w patrolach jednoosobowych wymagała doboru właściwej metody badawczej. Dobór wpływa bowiem na właściwą ocenę uzyskanych wyników badań oraz pozwala uniknąć wyciągnięcia pochopnych wniosków czy twierdzeń. Pomimo iż ankiety i kwestionariusze posiadają podobną konstrukcję, zachodzą między nimi na tyle istotne różnice, iż niejednokrotnie decydują o ich wartości naukowej oraz zakresie stosowalności. Chcąc uzyskać ścisłe, skategoryzowane, jednoznaczne i porównywalne dane, jako narzędzie badawcze zastosowano ankietę. Skierowano ją do dwóch grup respondentów: policjantów pełniących służbę patrolową oraz ich przełożonych. Zwrócono się przy tym z prośbą do wszystkich komendantów wojewódzkich Policji o wskazanie podległych jednostek organizacyjnych szczebla KMP, KRP, KPP i KP, w których funkcjonują lub funkcjonowały patrole jednoosobowe. Uzyskane z komend wojewódzkich Policji odpowiedzi pozwoliły na określenie kryterium doboru próby. Pracą diagnostyczną objęci zostali policjanci z garnizonów: małopolskiego, dolnośląskiego, zachodniopomorskiego, mazowieckiego oraz świętokrzyskiego. We wskazanych województwach funkcjonują duże i małe jednostki Policji, w których realizowane były służby w patrolach jednoosobowych. Ponadto w niektórych jednostkach poszczególnych garnizonów nie funkcjonują i nigdy nie funkcjonowały takie patrole (ustalano przyczyny takiego stanu rzeczy).

Przeprowadzone badania pozwoliły obiektywnie ocenić zasadność i efektywność służby w patrolu jednoosobowym. Ponadto pozwoliły również na określenie wniosków warunkujących efektywną i bezpieczną służbę policjantów w takiej formie oraz przyczyniły się do pełniejszego uregulowania problematyki służby policjantów w patrolach jednoosobowych. [6]

Jednoosobowe patrole piesze funkcjonujące obecnie nie są niczym nowym w Policji, ponieważ funkcjonowały z powodzeniem zarówno w Policji Państwowej, jak też w okresie powojennym. Do niedawna jedyną regulacją prawną odnoszącą się do ich organizacji było Zarządzenie nr 494 KGP z dnia 25.05.2004 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową (Dz.Urz. KGP Nr 8, poz. 33). Przepis ten zawierał jednak tylko bardzo lakoniczny zapis odnoszący się do czasu pełnienia służby w patrolu jednoosobowym: „wykonywanie zadań przez policjanta w patrolu jednoosobowym może być realizowane tylko w porze dziennej, od świtu do zmierzchu".

Mając na względzie zagrożenia oraz obawy sygnalizowane przez policjantów pełniących służby w takim charakterze, problem wydaje się bardzo istotny, tym bardziej iż nie dotyczy jedynie służby patrolowej, lecz w równym stopniu dzielnicowych reali-

[6] Z. Gontarzewski, P. Łuka, D. Micek, *Organizacja i funkcjonowanie patroli jednoosobowych w komórkach patrolowo-interwencyjnych jednostek wykonawczych Policji*, Szczytno 2007, s. 5–8.

zujących pojedynczo obchód oraz coraz częściej policjantów komórek ruchu drogowego. Nasuwa się zatem pytanie o cel, dla jakiego policjanci kierowani są pojedynczo do służby.

Najczęściej wskazywanym zarówno przez policjantów, jak i przez ich przełożonych celem tego rodzaju patroli jest chęć „nasycenia rejonu służbowego" lub „wzrost wizualizacji działań Policji". Takie działania są próbą reakcji na dynamiczne zmiany zachowań przestępczych oraz aktualne zagrożenia. Z całą pewnością sprzyjają temu także obserwowane w ostatnim okresie uwarunkowania kadrowe czy sprzętowe Policji. Przełożeni policjantów zamiast podejmować konkretne czynności zmierzające do ograniczenia zjawiska spadku poczucia bezpieczeństwa mieszkańców oraz niepożądanych zachowań, wybierają pozornie łatwiejsze rozwiązania i skłaniają się raczej do prób mnożenia patroli policyjnych. Działania takie z pewnością są transparentne i medialne, lecz najczęściej nie są wynikiem analiz odnoszących się do istoty problemu.

Już próba zdefiniowania samego pojęcia patrolu jednoosobowego nie jest łatwa, a co dopiero pełnienie służby w takiej formie. Pojęcie patrolu jednoosobowego definiowane jest w jednostkach wykonawczych Policji w sposób odmienny. Według jednych patrol taki ma miejsce jedynie w przypadku służby pojedynczego policjanta, zaś inni nazywają tak działania policjanta pełniącego służbę z przedstawicielami innych służb czy formacji (np. z Żandarmerią Wojskową, Strażą Miejską itp.). Czasem wskazuje się też, iż służba przewodnika z psem służbowym nie jest służbą w patrolu jednoosobowym. Taka sytuacja niedookreślenia pojęcia patrolu jednoosobowego powoduje wiele rozbieżności, np. w przypadku zestawień statystycznych, ale także niezgodne z przepisami kierowanie policjantów w patrolach jednoosobowych z psami do służby w nocy.

Wielu policjantów sceptycznie odnosi się do tej formy służby. Czy zatem wskazywane przez policjantów obawy oraz zagrożenia to tylko ich subiektywne odczucia, wygodnictwo czy jednak rzeczywistość? Obrazu problemów dopełniają także pytania: jak dokonać oceny efektywności oraz jak właściwie skoordynować wszystkie służby prewencyjne w celu zapewnienia bezpieczeństwa realizującym je policjantom? Przełożeni różnych szczebli bardzo często wskazywali, że jednym z elementów zapewnienia bezpieczeństwa policjantowi pełniącemu służbę w patrolu jednoosobowym jest stała obecność w rejonie pełnienia służby patrolu zmotoryzowanego, który w przypadku konieczności podjęcia interwencji niezwłocznie udziela wsparcia. Jednakże nieco inaczej wygląda to w ocenie realizujących tego rodzaju służby policjantów. Pomimo że z założenia wsparcie ma być niezwłoczne (maksymalnie do 5 minut), to w praktyce bywa (według wypowiedzi policjantów), że czas ten wydłużał się do kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu minut. Niejednokrotnie było to powodem negatywnych ocen społecznych osób, które obserwowały bezradność policjanta nad zapanowaniem nad grupą chociażby dwóch, trzech skłonnych do żartów z „zagubionego" policjanta nietrzeźwych chuliganów. Bywa więc często tak, że policjanci, widząc sytuację wymagającą podjęcia interwencji (np. spożywanie alkoholu w parku), nie podejmowali jej, oczekując na wsparcie, co z kolei również rodziło negatywne odczucia przechodzących osób. Bardzo często tego rodzaju sytuacje z uwagi na obawę posądzenia o nieudolność, brak kwalifikacji, nie są zgłaszane przełożonym i chociaż nie są wydarzeniami nadzwyczajnymi, to jednak w znaczący sposób mogą rzutować na poczucie bezpieczeństwa lokalnych społeczności.

Przeprowadzona w trakcie badań analiza problemu pozwoliła na wskazanie propozycji rozwiązań oraz określenie obszarów wymagających poprawy. Zaakcentować należy, iż wielu przełożonych, mając świadomość bardzo małej efektywności służby w patrolu jednoosobowym, mimo to realizuje polecenia swoich przełożonych co do wprowadzania tych patroli. Zasadne wydaje się zatem pytanie, czy można pozwolić sobie na to, aby funkcjonowanie patroli jednoosobowych przedkładać nad ideę realizacji konkretnych policyjnych zadań.

Przeprowadzone prace badawcze pozwoliły na zdiagnozowanie najistotniejszych problemów wiążących się z funkcjonowaniem patroli jednoosobowych. Najczęściej wskazywane były:

– ograniczona możliwość podejmowania interwencji oraz wykonywania innych czynności służbowych,
– bezpieczeństwo fizyczne policjanta (brak asekuracji – ubezpieczenia),
– możliwość bezpodstawnego oskarżenia o korupcję.

Wśród zdiagnozowanych obaw policjanci wskazali także, iż patrole:

- determinują większą agresję osób, wobec których podejmuje się interwencję,
- są negatywnie oceniane przez społeczeństwo ze względu na brak szybkiej i zdecydowanej reakcji na zdarzenia pomimo obecności umundurowanego policjanta (oczekiwanie na wsparcie),
- praca policjanta w patrolu jednoosobowym polega bardziej na pozoracji czynności niż rzetelnym pełnieniu służby.

Ankietowani respondenci wskazali również wymierne korzyści związane z pełnieniem służby w patrolach jednoosobowych. Zaliczyli do nich:

- ograniczenie przestępczości oraz wzrost bezpieczeństwa i spokoju w miejscach publicznych,
- wzrost zaufania społecznego do Policji, która ponownie stanie się widoczna w miejscach publicznych,
- spełnienie oczekiwań mieszkańców poprzez wzrost poczucia ich bezpieczeństwa i obniżenie poziomu strachu,
- zwiększenie możliwości bezpośredniego kontaktu Policji z mieszkańcami,
- większą możliwość udzielania życzliwej pomocy przechodniom oraz zadowolenie mieszkańców.

Brak jest jednak wskazań, z czego wynikają tego rodzaju stwierdzenia.

Zaznaczyć jednakowoż należy, że zakres podjętych prac badawczych nie pozwolił na określenie, czy ta forma służby patrolowej wpływa na poprawę bezpieczeństwa lub wzrost jego poczucia w społeczeństwie. Brak jest ponadto badań omawianego zagadnienia zarówno w skali kraju, jak również poszczególnych rejonów.

Pomimo iż większość ankietowanych policjantów i ich przełożonych negatywnie ocenia funkcjonowanie patroli jednoosobowych, nie można całkowicie zanegować takiego rodzaju służby. Niejednokrotnie ze względu na zakres zadań lub ich charakter nieekonomiczne jest kierowanie patrolu dwuosobowego, zmotoryzowanego, gdy czynności mogą być zrealizowane w sposób bezpieczny przez pojedynczego policjanta (np. wzmożony ruch dzieci udających się do szkoły, zabezpieczenie miejsca

zdarzenia itp.). Patrole takie mogą z powodzeniem funkcjonować jako patrole dodatkowe, dyslokowane w rejonie pełnienia służby dwuosobowego patrolu zmotoryzowanego. Przeprowadzone badania pozwalają na zaproponowanie rozwiązań organizacyjnych (określenie kryteriów doboru do służby w patrolach jednoosobowych, zmiany w przepisach) i technicznych, których wprowadzenie mogłoby wpłynąć na wzrost efektywności tego rodzaju służby.

Zrealizowane w ramach projektu badawczego prace pozwoliły na wskazanie aspektów taktyczno-technicznych wymagających poprawy oraz na sformułowanie propozycji zmian w obowiązujących obecnie regulacjach prawnych. Dlatego wyznaczając policjantów do pełnienia służby na posterunkach oraz w patrolach jednoosobowych bezwzględnie należy przestrzegać odpowiednich zasad i kryteriów. Wnioski końcowe z przeprowadzonych badań były następujące:

- decyzja o wyznaczeniu do służby w patrolu jednoosobowym powinna leżeć w gestii najlepiej znających uwarunkowania terenowe oraz predyspozycje policjantów, przełożonych najniższych szczebli;
- do służby w patrolach jednoosobowych wyznaczać policjantów cechujących się wysokimi umiejętnościami zawodowymi i fachową wiedzą oraz warunkami psychofizycznymi i doświadczeniem życiowym;
- nie wyznaczać do służby w patrolach jednoosobowych policjantów w służbie przygotowawczej;
- w miarę możliwości dyslokować patrole jednoosobowe w rejony objęte monitoringiem wizyjnym;
- oceny zasadności funkcjonowania patroli jednoosobowych dokonywać na podstawie konkretnych danych, a nie tylko ich domniemanym związku z poprawą stanu bezpieczeństwa czy też poczucia bezpieczeństwa;
- określić patrol jednoosobowy jako: „służba patrolowa pełniona przez pojedynczego policjanta (bez udziału funkcjonariuszy innych służb)";
- w programach kursów podstawowych, specjalistycznych prewencyjnych, studiów I stopnia na kierunku administracja i bezpieczeństwo wewnętrzne (dla policjantów) oraz dla absolwentów szkół wyższych uwzględnić zagadnienia dotyczące specyfiki realizacji zadań, taktyki i organizacji służby w patrolach jednoosobowych.

Ponadto z analizy zebranego materiału badawczego wynikała potrzeba uzupełnienia zapisów w nowym Zarządzeniu 768 KGP „w sprawie metod i form wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym".

Opiniując nowe zarządzenie, zaproponowano następujące treści:

- do służby w patrolach jednoosobowych wyznacza się wyłącznie policjantów w służbie stałej;
- policjantom w patrolach jednoosobowych zapewnia się w rejonie służby s t a ł ą obecność wspierającego patrolu zmotoryzowanego;
- policjanci w patrolach jednoosobowych nie podejmują samodzielnie interwencji domowych oraz w lokalach gastronomicznych;

W aktualnie obowiązującym zarządzeniu[7] jego autorzy (po zmodyfikowaniu), uwzględnili powyższe propozycje, co powinno usprawnić oraz podnieść efektywność i bezpieczeństwo policjantów pełniących służbę w patrolach jednoosobowych.

Wyniki badań mogą być także bezcenną wskazówką dla przedstawicieli innego rodzaju służb, które w swojej specyfice uwzględniają lub mogą uwzględniać możliwości realizowania konkretnych zadań przez pojedynczego funkcjonariusza (osobę).

[7] § 27 Zarządzenia nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. „w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym", Dz.Urz. KGP z 2007, Nr15, poz. 119.

BEZPIECZEŃSTWO 2009 nr 1-2 TEORIA I PRAKTYKA

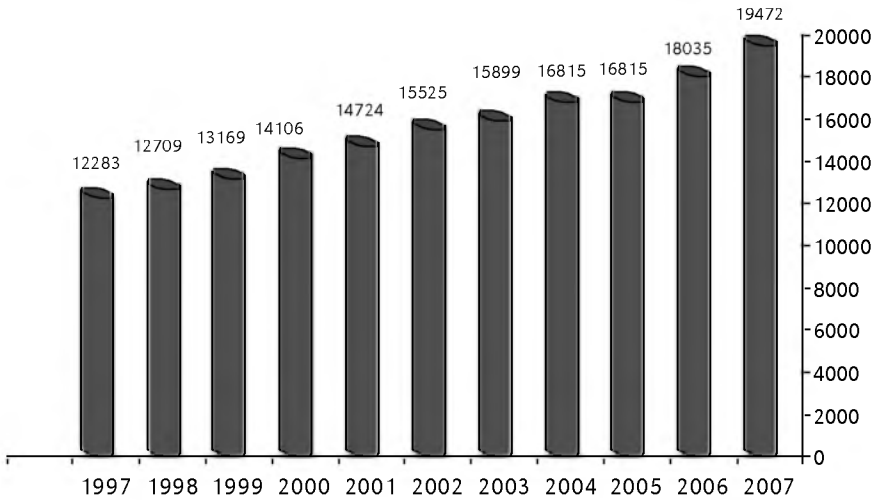
Sylwester Karwowski

Wpływ technicznych środków pomiaru prędkości na poziom bezpieczeństwa na drogach (fragment raportu)

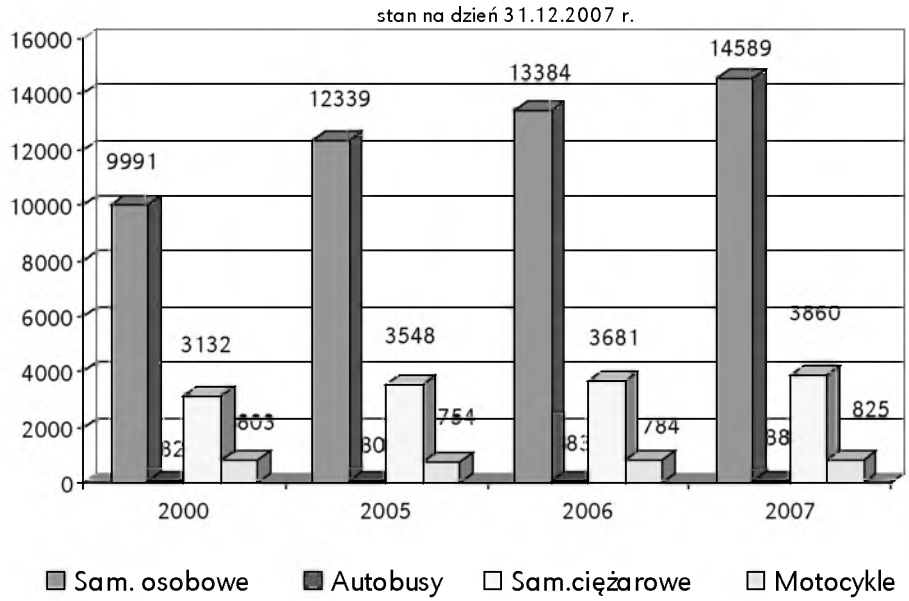
W 1770 r. Nicolas-Joseph Cugnot (1725–1804), wynalazca i konstruktor pierwszego na świecie pojazdu z napędem parowym, rozbił swoją maszynę *fardier a vapeur* na ścianie budynku. Wydarzenie to uznano za pierwszy wypadek drogowy. Natomiast 17 sierpnia 1896 r. w Londynie odnotowano pierwszą ofiarę śmiertelną wypadku drogowego, którą była gospodyni domowa Bridget Driscol. Kobieta zginęła potrącona przez samochód poruszający się z prędkością około 6 km/h. Wiele z pierwszych wynalazków poprawiających bezpieczeństwo na drodze przypisywanych jest Williamowi Phelpsowi Eno, czasem nazywanemu ,,ojcem bezpieczeństwa drogowego". To on jest twórcą znaku zakazu STOP, ronda, ulicy jednokierunkowej i wielu innych rozwiązań komunikacyjnych oraz znaków drogowych, z których korzystamy do dziś. Spektakularny rozwój motoryzacji wpłynął na zwiększenie liczby wypadków samochodowych. Badania dowodzą, że w większości krajów skupionych w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju koszty wypadków samochodowych pochłaniają 2% produktu krajowego brutto. Szacuje się, że w 1990 r. w wypadkach drogowych zginęło 800 000 ludzi. Przewiduje się, że w 2010 r. liczba ta będzie wynosiła 1,1–1,2 miliona, a w r. 2020 – 1,3–1,4 miliona. Najstarszą metodą polepszania bezpieczeństwa drogowego było użycie sygnalizacji świetlnej i malowanie linii osi jezdni. Obecnie ograniczenia prędkości są jedną z najprostszych metod zmniejszania liczby kolizji i ich skutków. Od prędkości w momencie uderzenia zależy stopień odniesionych obrażeń zarówno przez pieszych, jak i pasażerów pojazdu. Udowodniono, że 5% pieszych uderzonych z prędkością 32 km/h ponosi śmierć. Przy wzroście prędkości do 48 km/h śmiertelność wynosi 45%, natomiast przy prędkości uderzenia wynoszącej 64 km/h przeżywa zaledwie 15% niechronionych uczestników ruchu drogowego.

Sytuacja na drogach Polski niestety jest bardzo niepokojąca. Wynika to przede wszystkim z liczby zarejestrowanych pojazdów, która systematyczne wzrasta, co widać na poniższych wykresach.

Wykres 1. Liczba zarejestrowanych pojazdów silnikowych (w tys. szt.)

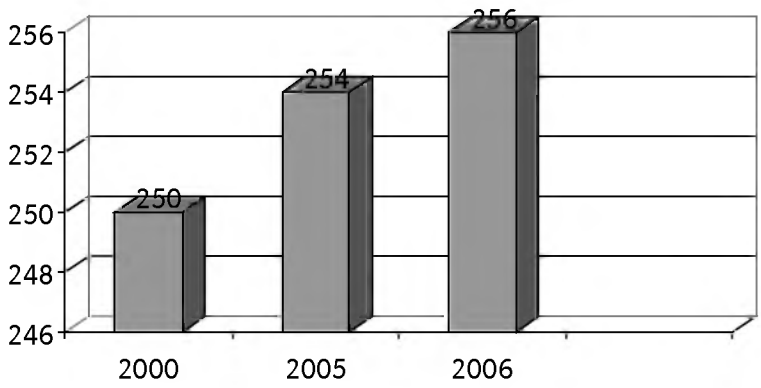


Wykres 2. Liczba zarejestrowanych pojazdów samochodowych (w tys. szt.)



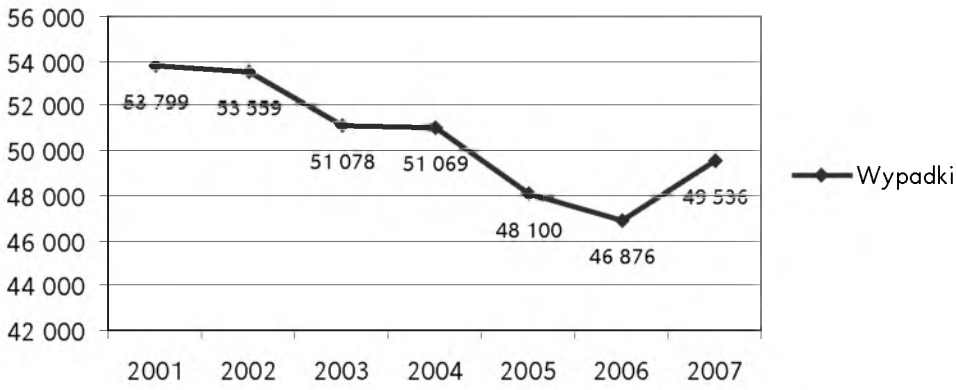
Wraz ze wzrostem liczby pojazdów powiększa się również liczba kilometrów dróg twardych. Nie jest to tak dynamiczny wzrost, jak w przypadku liczby zarejestrowanych pojazdów. Liczbę kilometrów dróg twardych, zarówno w obszarze zabudowanym, jak i poza nim, przedstawia wykres 3.

Wykres 3. Liczba dróg twardych (w tys. km)



Jednocześnie należy podkreślić odnotowany w statystykach ponowny istotny wzrost wypadków drogowych po okresie systematycznej poprawy w tym zakresie w latach 2005–2006, co ilustruje wykres 4.

Wykres 4. Wypadki drogowe w latach 2001–2007



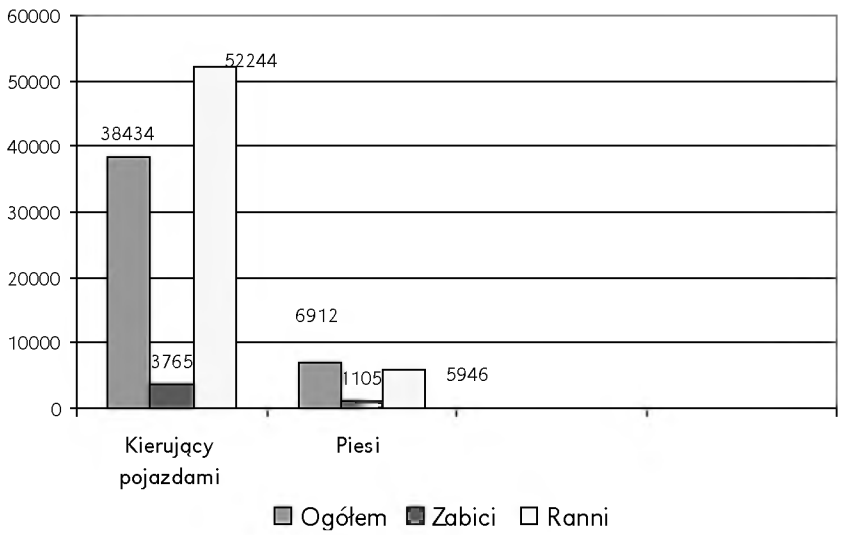
Taki wzrost liczby pojazdów niewątpliwie ma ogromny wpływ na poziom bezpieczeństwa. Szczególnie w sytuacji, gdy wraz ze wzrostem liczby pojazdów nie wzrasta w szybkim tempie liczba dróg. Poniższa tabela przedstawia porównanie liczby zdarzeń drogowych oraz ich skutków z ostatnich dwóch lat.

Tabela 1. Porównanie liczby zdarzeń drogowych oraz ich skutków 1

	2006	2007	2006 = 100%	Wzrost/ spadek
Wypadki	46 876	49 536	105,7	+ 2 660
Zabici	5 243	5 583	106,5	+ 340
Ranni	59 123	63 224	106,9	+ 4 101
Kolizje	411 727	386 934	93,9	- 24 793

Udział w wypadkach drogowych poszczególnych uczestników dróg przedstawia wykres 5.

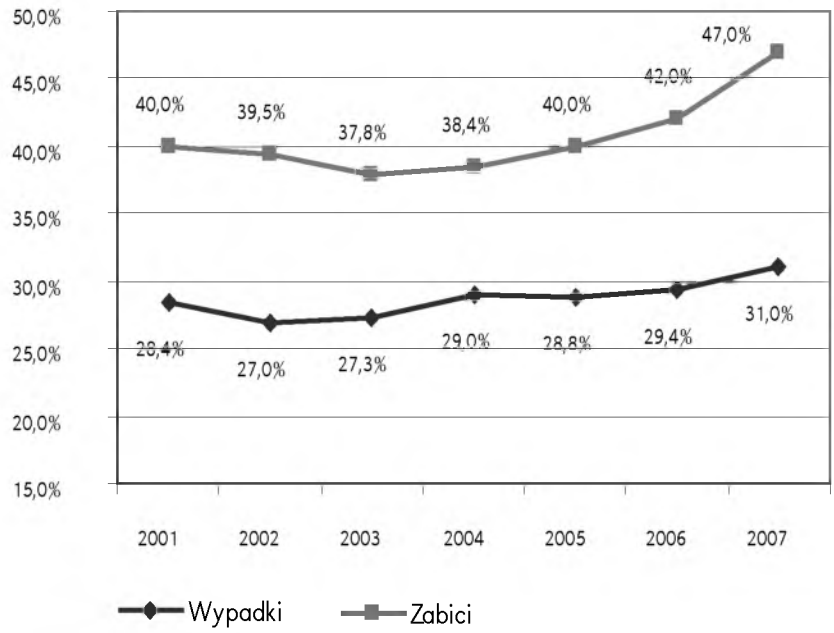
Wykres 5. Udział w wypadkach drogowych głównych kategorii uczestników



Z powyższego wykresu wynika, że głównymi sprawcami wypadków drogowych, w których ginie największa liczba osób, są kierujący pojazdami. Natomiast, biorąc pod uwagę statystykę prowadzoną przez KGP w 2007 r., prędkość była główną przyczyną blisko 12 tysięcy wypadków drogowych, tj. 31% spośród wszystkich wypadków spowodowanych przez kierujących pojazdami, w których zginęło aż 1749 osób, tj. 47%. Podnieść również należy, że już od 1995 r. prowadzone były prace nad stworzeniem długofalowych rozwiązań mających w istotny sposób ograniczyć liczbę ofiar śmiertelnych[1] wypadków na polskich drogach.

[1] Dane za Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

Wykres 6. Dane o ofiarach wypadków w latach 2001–2007



Realizacja obowiązków państwa wobec ochrony zdrowia i życia obywateli w zakresie ruchu drogowego znalazła swoje odzwierciedlenie w przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 14 września 2006 r. Krajowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2005–2007–2013 „Gambit 2005" oraz Programie realizacyjnym na lata 2006–2007. W Programie tym założono, że w 2013 r. liczba ofiar śmiertelnych wypadków w ruchu drogowym zostanie ograniczona do poziomu 2800 osób, a w 2020 r. do 1500. Do dnia dzisiejszego większość systemowych rozwiązań przyjętych w Programie „Gambit" nie została wdrożona. Jednym z takich niewdrożonych rozwiązań jest system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Czynników warunkujących bezpieczeństwo na drogach jest oczywiście wiele. Wśród najważniejszych wymienić należy infrastrukturę drogową, zachowanie uczestników ruchu oraz nadzór wykonywany przez uprawnione formacje i służby. Stwierdzić bowiem należy, iż z poprawą bezpieczeństwa będziemy mieć do czynienia dopiero wtedy, gdy na istniejącej – i stale rozbudowywanej – sieci dróg wdrożony zostanie skuteczny system egzekwowania od kierowców właściwych zachowań, w tym w szczególności w zakresie przestrzegania przepisów ruchu drogowego obejmujących także przepisy dotyczące stosowania się do ograniczeń dopuszczalnych prędkości maksymalnych. W 2007 r. jedynie 56 wypadków spowodowanych było złym stanem nawierzchni. W wypadkach tych zginęły 2 osoby, a 55 zostało rannych. Jednocześnie, należy wziąć pod uwagę, że drogi o nowym standardzie technicznym są i będą wykorzystywane przez kierowców do rozwijania jeszcze wyższych prędkości. Żadne państwo na świecie nie stworzyło „złotego" środka na skuteczne wyeliminowanie wypadków drogowych. Wiele z nich

podjęło jednak walkę z najczęstszą przyczyną wypadków, jaką jest nagminne przekraczanie przez kierowców dopuszczalnych prędkości, co w efekcie okazało się nad wyraz skutecznym środkiem, jeśli chodzi o redukcję liczby wypadków drogowych i ich ofiar, w tym ofiar śmiertelnych. Powyższe działania okazywały się jednak naprawdę skuteczne dopiero wtedy, gdy kierowcy mieli do czynienia z tzw. „efektem skali". Innymi słowy, znacząca poprawa następowała wtedy, gdy skala oddziaływania na kierowców była odpowiednio duża. Efekt taki osiągalny jest wyłącznie poprzez wdrożenie odpowiednich rozwiązań systemowych z użyciem automatycznych urządzeń wspomagających, do których należy zaliczyć w szczególności wideo- i fotorejestratory naruszeń przepisów sprzęgnięte z systemami automatycznego pomiaru prędkości pojazdów (tzw. „fotoradary"). Efektywność tego typu urządzeń nawet kilkadziesiąt razy przewyższa skuteczność prowadzenia ręcznych pomiarów prędkości przez funkcjonariuszy służb prewencyjnych i ruchu drogowego Policji oraz innych formacji.

Dla poparcia powyższych stwierdzeń przytoczyć należy doświadczenia państw, które wdrożyły powołany wyżej system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oparty w szczególności o sieć urządzeń automatycznie rejestrujących naruszenia przez kierujących pojazdami ograniczeń dopuszczalnej prędkości. Państwa, które zdecydowały się wdrożyć tego typu systemy (w tym między innymi Francja, Włochy, Wielka Brytania, Holandia oraz Niemcy) odnotowały wysoką skuteczność ich działania w zakresie poprawy bezpieczeństwa na drogach. Najlepszym przykładem w tym zakresie wydaje się Francja, gdzie w 2002 r. podjęta została decyzja o utworzeniu i wdrożeniu w pełni zautomatyzowanego procesu kontroli prędkości oraz nakładania kar za jej przekraczanie. O ile w 2001 r. we Francji zginęło 8162 osoby, to już w 2006 r. liczba ta spadła do 4603 osób.

Francuskie Krajowe Międzyresortowe Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego obliczyło, iż 75% śmiertelnych ofiar wypadków, jakim udało się zapobiec, zostało uratowanych dzięki zmniejszeniu średnich prędkości pojazdów, które nastąpiło w wyniku uruchomienia automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym. Od uruchomienia francuskiego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym liczba znacznych przekroczeń prędkości spadła we Francji o 80%.

Przykład Francji dowodzi, iż skuteczne egzekwowanie przepisów ruchu drogowego, w szczególności w zakresie przestrzegania przez kierujących pojazdami dopuszczalnych prędkości, dzięki wdrażaniu nowoczesnych technologii, staje się możliwe niezależnie od wzrastającego ruchu oraz gęstości sieci drogowej. Jak zostało to już wskazane, prędkość zaś jest kluczowym czynnikiem prowadzącym do powstania wypadku drogowego oraz w przeważającej mierze wpływa na jego skutki, zwłaszcza na skalę obrażeń ciała u jego ofiar. Bowiem im większa prędkość, tym mniej czasu na reakcję i ewentualne zatrzymanie pojazdu, to jest na uniknięcie wypadku, a jednocześnie tym większe siły działające na jego uczestników.

Statystyki wypadków jednoznacznie ukazują zależność pomiędzy średnimi prędkościami pojazdów a liczbą i skutkami wypadków drogowych. Spadek średniej prędkości o 5% powoduje redukcję liczby wypadków o 10% oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych o 20%. Jednocześnie wzrost średnich prędkości skutkuje odpowiednim wzrostem tak liczby wypadków, jak i ich ofiar, w tym w szczególności ofiar śmiertelnych.

Niezależnie od doświadczeń państw, które wprowadziły na swoim terenie system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, potrzebę budowy systemu auto-

matycznej kontroli prędkości uzasadniają także analizy wpływu instalacji masztów fotoradarów na poprawę bezpieczeństwa na drogach w Polsce. Badania takie przeprowadziła w ubiegłym roku Komenda Główna Policji. Analizie poddanych zostało 360 punktów kontrolnych, w których zamontowano maszty z fotoradarami (w tym 16 atrap), co stanowiło 78% ogółu wykorzystywanych urządzeń (462 szt.). Z przeprowadzonych badań wynika, że o ile na całej sieci drogowej notowany był wzrost zagrożenia bezpieczeństwa ruchu, o tyle w miejscach instalacji masztów fotoradarów oraz w bezpośrednim ich sąsiedztwie obserwowano znaczną poprawę bezpieczeństwa. W okresie objętym analizą, tj. od stycznia do czerwca 2007 r., w rejonach przyległych do miejsc instalacji masztów wydarzyło się 80 wypadków, w których zginęło 9 osób, a ranne zostały 102 osoby. Porównując te dane do analogicznego okresu w 2006 r., należy wskazać, że w tych miejscach nastąpił spadek liczby wypadków o 19%, liczby osób rannych o 18%, liczby ofiar śmiertelnych o 36%. W niektórych miejscach liczba wypadków spadła o 57%, a nawet do 0. Na drodze krajowej numer 8 liczba zabitych spadła o 30%. Należy również zwrócić uwagę, że w zdecydowanej większości punktów, w których maszt został ustawiony nawet przed kilkoma laty, wypadkowość nadal utrzymuje się na znacząco niższym poziomie.

Reasumując, jednym z podstawowych sposobów ograniczenia liczby wypadków jest skuteczna kontrola prędkości. Tylko automatyczne systemy umożliwiają przy obecnej liczbie pojazdów oraz gęstości sieci drogowej na wydajne sprawowanie takiego nadzoru. W brytyjskich badaniach stwierdzono ogólny spadek liczby ofiar o 35%[2]. Porównując koszty budowy i utrzymywania tego typu systemów do społecznych kosztów wypadków drogowych, współczynnik korzyści w państwach Unii Europejskiej, które je wdrożyły, wynosi 4:1[3].

Według danych Komisji Europejskiej uruchomienie automatycznych systemów nadzoru nad ruchem drogowym spowodowało spadek liczby ofiar wypadków drogowych w państwach dawnej „piętnastki" o 11 tysięcy zabitych i 180 tysięcy rannych rocznie[4]. Komisja Europejska uznała automatyczną kontrolę nad ruchem drogowym za najlepszą praktykę w redukcji zabitych na drogach i zaleciła stosowanie tego środka we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Wspomniany Program w zadaniu operacyjnym KZ-13-35 dla sektora nadzoru nad ruchem drogowym (Policja) jako cel szczegółowy zakładał stworzenie podstaw do prowadzenia skutecznych i długofalowych działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez unowocześnienie i zwiększenie efektywności nadzoru nad ruchem drogowym.

W pierwszej kolejności należało opracować koncepcję działania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem, która określi sposoby i kierunki rozwoju systemu. Zadanie KZ-21-32 zakłada unowocześnienie nadzoru nad ruchem drogowym w zakresie kontroli prędkości poprzez organizację systemu automatycznej kontroli prędkości.

---

[2] Dane za Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, *Road Safety Impact of New Technologies*, Paryż 2003.

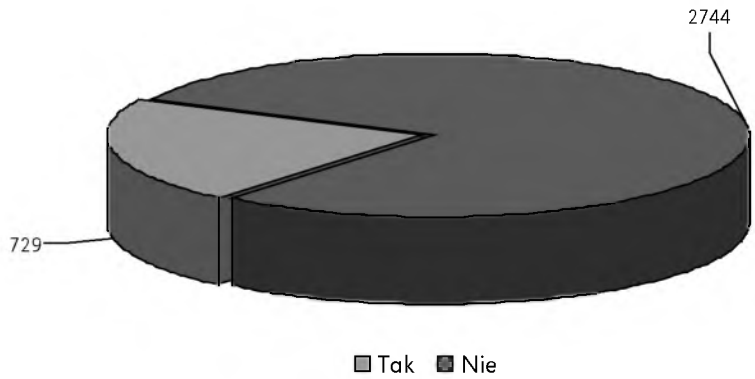
[3] Dane za ICF Consulting, *Cost and Benefits Analysis of Road Safety Improvements Final Report*, London 2003.

[4] Dane za Komisją Europejską, Europejski program działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego (European Road Safety Action Programme), Bruksela 2003, COM(2003) 311 final..

Wyniki badań

W celu zaprezentowania wyników badań posłużę się dwoma wykresami, przedstawiającymi rezultaty anonimowych ankiet zrealizowanych na stronach portalu internetowego Interia.pl. Na pierwsze pytanie zadane internautom: „czy fotoradary zwiększają bezpieczeństwo na drogach?", 2744 osoby udzieliły odpowiedzi „nie", tylko 729 osób odpowiedziało, że fotoradary zwiększają bezpieczeństwo na drogach.

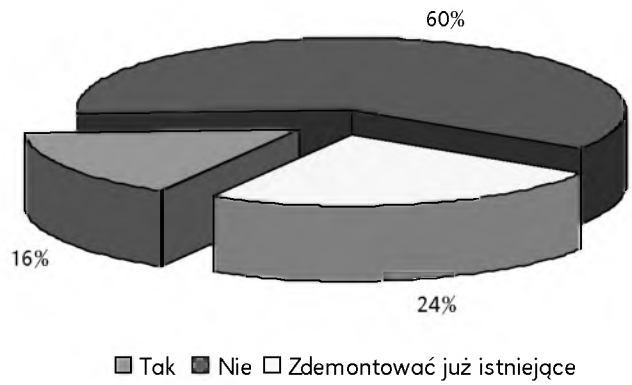
Wykres 7. Czy fotoradary zwiększają bezpieczeństwo na drogach?



Źródło: http://motoryzacja.interia.pl/na_luzie/ankiety/czy-fotoradary-zwiekszaja-bezpieczenstwo-na-drogach/wyniki,9941,3.

W drugiej ankiecie wzięło udział 120 internautów. Na pytanie sformułowane inaczej: „czy należy montować fotoradary?", 60% udzieliło odpowiedzi „nie", 24% uznało, że należy zdemontować urządzenia już istniejące. Tylko 16% uznało, że należy je montować na polskich drogach.

Wykres 8. Czy uważasz, że należy montować fotoradary?



Źródło: http://www.roadlook.pl/aktualnosci/naszym-zdaniem-fotoradary-bezpieczenstwo-czy-zagrozenie-mapa.html (120 respondentów).

Aktualnie Policja dysponuje 127 urządzeniami pracującymi na bazie 462 masztów zainstalowanych na drogach całego kraju (dane na dzień 30.06.2007 r.), a 213 masztów pozostaje do zainstalowania. Po ich montażu pozwoli to na łączne korzystanie z 675 masztów. W pierwszej połowie 2007 r. zostało zainstalowanych 50 masztów. Należy przy tym nadmienić, że w niektórych miejscach w kraju urządzenia takie zostały zakupione przez jednostki samorządu terytorialnego i są w posiadaniu i użytkowaniu lokalnych straży gminnych (miejskich).

Do przeprowadzenia niniejszej analizy wykorzystano dane statystyczne ze wszystkich powiatów, w których zainstalowane zostały maszty z przeznaczeniem na wykorzystywanie fotoradarów. Informacje te uzyskano z Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji.

Analizie zostało poddanych 360 punktów kontrolnych (w tym 16 atrap), w których zostały zamontowane maszty, co stanowi 78% ogółu aktualnie wykorzystywanych urządzeń (462). Nie brano pod uwagę punktów, w których maszty zamontowano w 2007 r. ze względu na zbyt krótki okres ich funkcjonowania. Nie analizowano również punktów kontrolnych, w których podano tylko ulicę wraz z numerem posesji (z wyjątkiem skrzyżowań), ponieważ system SEWiK na chwilę obecną uniemożliwia dokonanie sprawdzenia takiej lokalizacji. Na potrzeby analizy przyjęto okres od stycznia do czerwca 2007 r., porównując go do analogicznego okresu w r. 2006.

Analizie poddano liczbę punktów kontrolnych (miejsc rozmieszczenia masztów) na terenie danego powiatu, a następnie dane w postaci liczby wypadków, zabitych i rannych. Mając na uwadze techniczne możliwości uzyskania danych o wypadkach z nowej bazy Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK), do celów porównawczych przyjęto:

- konkretne lokalizacje masztów, jeżeli znajdowały się one w bazie (kilometraż drogi +/– 2 km),
- skrzyżowanie w danej miejscowości.

Porównywanie danych z lat 2007 i 2006 następowało na podstawie takich samych kryteriów dla badanego punktu kontrolnego. Z uwagi na umiejscowienie fotoradarów w bliskiej odległości od siebie i występowanie zdarzeń na pokrywającej się strefie oddziaływania kilku fotoradarów, w 6 przypadkach dokonano stosownej weryfikacji.

Na podstawie dokonanych porównań na terenie całego kraju w r. 2007 widać istotny spadek we wszystkich kategoriach, w miejscach, w których zainstalowane były maszty fotoradarów, niezależnie od częstotliwości umieszczania w nich urządzeń. W okresie od stycznia do czerwca r. 2007 wydarzyło się w tych miejscach 80 wypadków, w których zginęło 9 osób, a ranne zostały 102 osoby. Porównując te dane do analogicznego okresu r. 2006, należy wskazać na spadek:

- liczby wypadków o 19 (tj. o 19%),
- liczby osób rannych o 22 osoby (tj. o 18%),
- liczby osób zabitych o 5 osób (tj. czyli o 36 %, spośród wszystkich osób, które zginęły w pierwszej połowie 2006 r. w tych właśnie miejscach).

Warto podkreślić, że zakres oddziaływania fotoradaru, czy też samego masztu (atrapy fotoradaru), nie odnosi się wyłącznie do punku jego lokalizacji, albowiem w większości przypadków w odległości kilkuset metrów (nawet kilku km) przed samym fotoradarem znajdują się tablice ostrzegające o radarowym pomiarze prędkości,

które skutecznie wpływają na spowolnienie jazdy kierujących, na szczególnie niebezpiecznym odcinku drogi, czyniąc ją bezpieczniejszą.

Należy również zwrócić uwagę na to, że w zdecydowanej większości punktów objętych analizą, w których maszt został ustawiony przed kilkoma laty, wypadkowość w tych miejscach utrzymuje się na zerowym poziomie.

Przygotowywane nowe rozwiązania prawne

Dnia 24 czerwca 2008 r. do Marszałka Sejmu wpłynął poselski projekt Ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Projekt ten zakłada stworzenie Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, które spowoduje usprawnienie postępowania w sprawach o naruszenia przez kierujących pojazdami dopuszczalnych prędkości maksymalnych, podniesie oddziaływania prewencyjnego nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ruchu drogowego oraz „uwolni" policjantów i umożliwi ich skierowanie do pełnienia służby na drogach, a nie „za biurkiem". W kontekście tym podkreślenia wymaga fakt, iż uwzględniając problemy, z jakimi boryka się Policja w zakresie uzupełniania wakatów etatowych w związku z brakiem odpowiedniej liczby kandydatów do pełnienia służby w Policji. Projektowane rozwiązanie jest więc „gotową receptą" na zrównoważenie istniejącymi zasobami osobowymi licznych nieobsadzonych etatów, które przyniesie natychmiastowy efekt.

Dodatkowego podkreślenia wymaga również fakt, iż przyjęte w projekcie nowelizacji rozwiązania opierają się na założeniu nietworzenia nowej struktury w administracji publicznej. Utworzenie Centrum ma nastąpić w ramach istniejącej struktury Inspekcji Transportu Drogowego. Umiejscowienie Centrum w ramach Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego wynika z konieczności zapewnienia skutecznego działania Centrum, do którego zadań należeć będzie prowadzenie postępowań w sprawach o naruszenia popełniane na terenie całego kraju. Jednocześnie – dla zapewnienia sprawności działania Centrum – projekt przewiduje tworzenie Wydziałów Zamiejscowych Centrum. Kierowanie Centrum projekt powierza Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego, który w tym zakresie działać będzie przy pomocy dyrektora Centrum oraz naczelników Wydziałów Zamiejscowych, w tym także poprzez ich oddelegowanie z innych służb i formacji zajmujących się bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Do zadań Centrum należeć będzie obsługa Głównego Inspektora w zakresie prowadzonych postępowań w sprawach o naruszenia związane z przekraczaniem przez kierujących pojazdami dopuszczalnych prędkości, i w tym zakresie Centrum będzie przyjmować i przetwarzać obrazy naruszeń zarejestrowane przez automatyczne rejestratory. Konsekwentnie – w związku z przypisaniem Inspekcji Transportu Drogowego zadań związanych z naruszaniem przez kierujących pojazdami dopuszczalnych prędkości projekt ustawy przewiduje nowelizację Ustawy o transporcie drogowym oraz Ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Idea wprowadzenia systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym sprowadza się do usytuowania na drogach w Polsce usystematyzowanej sieci fotoradarów, maksymalnego wykorzystania ich efektywności oraz szybkiego i prostego egzekwowania prawa wobec osób dopuszczających się naruszeń w ruchu drogowym.

W celu zapewnienia powstania takiej usystematyzowanej sieci winien zostać stworzony system scentralizowanego procesu podejmowania decyzji dotyczących lokalizacji masztów. Decyzje te winny opierać się na analizach ruchu drogowego i miejsc wypadków, które pozwolą wyznaczyć miejsca szczególnie niebezpieczne, gdzie ryzyko zaistnienia wypadku z powodu przekraczania prędkości jest duże. Analiza powinna uwzględniać nie tylko przegląd statystycznych danych wypadkowych za określony czas, ale również obejmować możliwość wprowadzenia rozwiązań inżynieryjnych eliminujących występujący w danym miejscu stan zagrożenia oraz brać pod uwagę dynamiczny rozwój sieci drogowej w perspektywie kilku lat.

Aby zmaksymalizować efektywność oraz szybkość prewencyjnego oddziaływania systemu, maszty winny być w pierwszej kolejności sytuowane na sieci dróg krajowych i istniejących odcinkach autostrad z uwagi na relatywnie największe zagrożenie wypadkami drogowymi na tych kategoriach dróg, jednak nie może to wykluczać możliwości sytuowania masztów na drogach niższych kategorii, jeżeli z analizy opartej na podobnych kryteriach jak w przypadku dróg krajowych wynika taka potrzeba lub jest to podyktowane szczególnymi uwarunkowaniami lokalnymi (np. okolice szkół itp.). Stąd projekt przewiduje, iż Główny Inspektor składa wniosek do zarządców ruchu o montaż lub usunięcie rejestratorów stacjonarnych zainstalowanych na drogach krajowych.

Efektywność działania systemu rejestracji i ujawniania naruszeń zapewniają projektowane rozwiązania techniczne, które przewidują, iż każdy ujawniony i zarejestrowany przypadek naruszenia prędkości będzie przekazywany do Centrum. Jednocześnie projekt przewiduje postępowanie w sprawach naruszeń ujawnionych przez fotoradary oraz urządzenia pomiarowo-kontrolne znajdujące się na wyposażeniu innych organów kontroli ruchu drogowego oraz jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego.

Celem zapewnienia braku możliwości ingerencji osób trzecich w zarejestrowane obrazy naruszeń, projekt przewiduje delegację dla ministra właściwego do spraw transportu, który określi odpowiednie warunki techniczne procesu rejestracji wykroczeń, uwzględniając konieczność ochrony zarejestrowanych obrazów i informacji przed ingerencją i nieuprawnionym ujawnieniem. Elementem zapewniającym sprawność działania Centrum jest procedura identyfikacji właściciela lub użytkownika pojazdu na podstawie danych zawartych w Centralnej Ewidencji Pojazdów oraz w Centralnej Ewidencji Kierowców.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa obrazów i informacji przetwarzanych przez Centrum projekt przewiduje delegację dla ministra właściwego do spraw transportu, który określi tryb oraz warunki techniczne procesu przetwarzania przez Centrum zarejestrowanych obrazów naruszeń oraz ich usuwania, uwzględniając konieczność ochrony zarejestrowanych obrazów i informacji przed ingerencją i nieuprawnionym ujawnieniem.

Na podstawie ustalonych danych właściciela pojazdu Główny Inspektor wszczynać będzie postępowanie w sprawie naruszenia, o którym zawiadamiany będzie właściciel (posiadacz) pojazdu.

W celu zapewnienia sprawności postępowania oraz jednolitego trybu postępowania stosowanego we wszystkich przypadkach ujawnionych naruszeń dopuszczalnej prędkości, niezależnie od formacji, która dokona ujawnienia, projekt przewiduje, że do

objętych jego zakresem postępowań nie będą stosowane przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz że w przypadku ujawnienia naruszenia bezpośrednio przez funkcjonariuszy uprawnionej formacji lub przez fotorejstratory nieznajdujące się na wyposażeniu Inspekcji, właściwym w sprawie będzie Główny Inspektor działający na podstawie odpowiedniego zawiadomienia o ujawnionym naruszeniu.

Celem zapewnienia sprawności składania zawiadomień projekt przewiduje możliwość ich składania drogą elektroniczną. Jednocześnie projekt przewiduje, iż w przypadku gdy na podstawie zarejestrowanego przez urządzenie rejestrujące obrazu stwierdzone zostanie istnienie uzasadnionego podejrzenia popełnienia wykroczenia lub przestępstwa, Główny Inspektor Transportu Drogowego zawiadamia o tym właściwe organy.

Po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania właściciel pojazdu obowiązany będzie wskazać kierującego pojazdem sprawcę naruszenia. W celu zapewnienia sprawności postępowania:

- wyjaśnienie właściciela pojazdu wskazujące sprawcę naruszenia ma zawierać oświadczenie sprawcy o dopuszczeniu się naruszenia,
- oświadczenie to uznawane jest za równoznaczne z doręczeniem sprawcy zawiadomienia o wszczęciu postępowania,
- w prowadzonym postępowaniu nie będą uwzględniane wyjaśnienia złożone
- po terminie,
- postępowanie prowadzone będzie na jednolitych formularzach, których wzory określone zostaną w rozporządzeniu.

W celu zapewnienia sprawności postępowania decyzjom o nałożeniu kary pieniężnej za popełnione naruszenia nadawany jest z mocy ustawy rygor natychmiastowej wykonalności. Aby zapewnić egzekwowalność nakładanych kar, projekt określa terminy uiszczania nałożonych kar, obowiązek uiszczenia kary w podwójnej wysokości w przypadku jej nieuiszczenia w zakreślonym terminie, stosowanie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz uprawnia Głównego Inspektora do występowania do organów egzekucyjnych o wszczęcie i przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego).

W tym celu projekt przewiduje również możliwość dobrowolnego poddania się karze przez właściciela (posiadacza) pojazdu oraz kierującego pojazdem niebędącego jego właścicielem.

Projekt określa również przypadki, w których kary za popełnione naruszenie nie będą nakładane, a wszczęte postępowanie będzie umarzane. Przypadki te obejmują przedawnienie oraz kradzież lub zabór pojazdu oraz brak możliwości ustalenia właściciela (posiadacza) pojazdu.

Decyzje w sprawach o umorzeniu postępowania podejmować będzie zgodnie z projektem Główny Inspektor jako organ właściwy w sprawie.

W związku z wyłączeniem objętych projektem naruszeń z systemu postępowania w sprawach o wykroczenia projekt przewiduje, iż za te naruszenia na kierujących pojazdami nie będą nakładane tzw. „punkty karne". W konsekwencji, aby przeciwdziałać powtarzającemu się naruszaniu dopuszczalnych prędkości, w przypadku nałożenia w okresie 6 miesięcy od dnia popełnienia naruszenia kary pieniężnej za pięć kolejnych naruszeń lub za mniejszą liczbę naruszeń, za które razem z pierwszym naruszeniem zostały nałożone kary pieniężne łącznie na kwotę 5000 zł lub w wyższej wysokości,

projekt wprowadza zasadę nakładania za kolejne naruszenia popełnione w okresie sześciu następnych miesięcy kar w podwójnej wysokości.

Projektowana wysokość kar uzależniona została od kategorii drogi, na której zostało popełnione naruszenie, prędkości, o którą zostanie przekroczona prędkość dopuszczalna, a także obszaru na którym popełnione zostało naruszenie. Projekt przewiduje również odstąpienie od nakładania kar za naruszenia prędkości mieszczące się w granicach błędów pomiarowych zarówno rejestratorów, jak i prędkościomierzy instalowanych w pojazdach. Celem przyjętych rozwiązań jest uniknięcie nadmiernego sankcjonowania kierujących pojazdami popełniających naruszenia o znikomej szkodliwości oraz niestanowiących istotnych zagrożeń w ruchu drogowym.

Celem zapewnienia uiszczenia nałożonej kary, projektowana nowelizacja zawiera szczegółowe zasady postępowania w przypadku naruszenia popełnionego przez osobę czasowo przebywającą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub niemającą stałego miejsca zamieszkania albo pobytu.

Podkreślenia wymaga fakt, iż przyjęte w projekcie lub podobne do nich rozwiązania są stosowane przez większość państw europejskich.

W celu zapewnienia możliwości realizacji obowiązków określonych w projekcie tworzy się centralną ewidencję pojazdów zarejestrowanych za granicą, którymi dokonano naruszenia przepisów ruchu drogowego. Warunki oraz tryb i sposób gromadzenia, przetwarzania, udostępniania, a także usuwania danych z ewidencji określone zostanie w rozporządzeniu.

Projekt przewiduje, iż koszty finansowania Centrum pokrywane będą z budżetu państwa kary pieniężne nakładane w związku z przekraczaniem przez kierujących pojazdami silnikowymi dopuszczalnych prędkości stanowić będą przychody Krajowego Funduszu Nadzoru nad Ruchem Drogowym. 50% środków Funduszu przekazywane będzie na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego, a 30% środków do budżetu państwa, z zastrzeżeniem, iż 95% przychodów uzyskanych z tytułu kar nałożonych za naruszenia ujawnione przez urządzenia należące do jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego oraz znajdujących się na wyposażeniu straży gminnych (miejskich) przekazywane będzie do tych jednostek. Jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego obowiązane są przeznaczać nie mniej niż 50% tych środków na finansowanie zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych związanych z siecią drogową, a także kosztów utrzymania i funkcjonowania infrastruktury oraz urządzeń drogowych, w tym na budowę, przebudowę, remont, utrzymanie i ochronę dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Pozostałe środki Funduszu przeznaczane będą na pokrywanie kosztów działalności Centrum po dniu 31 grudnia 2009 r., a w pozostałym zakresie przeznaczane będą na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Projekt szczegółowo określa zasady zarządzania Funduszem oraz gospodarowania jego środkami.

Podkreślenia wymaga fakt, iż budowa systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oraz utworzenie Centrum uwzględnione zostało na liście indykatywnego wykazu dużych projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013. Koszt inwestycji został wstępnie oszacowany na 57 mln euro. Oceniając korzyści wynikające z utworzenia Centrum oraz uruchomienia systemu nadzoru nad ruchem drogowym, wskazać należy również, iż według danych Unii Europejskiej jedna ofiara śmiertelna wypadku to koszt miliona euro dla gospo-

darki oraz budżetu państwa. Tyle kosztuje wykształcenie nowego pracownika, utrata korzyści wynikających z zaprzestania świadczenia pracy przez ofiarę wypadku, przeprowadzenie akcji ratunkowej oraz często przewlekłego jej leczenia, a także świadczenia społeczne dla rodziny ofiary oraz odszkodowania wypłacane przez firmy ubezpieczeniowe. Pośredni skutek wejścia w życie ustawy to około 4 miliardy w pierwszych 2–3 latach oraz do 8 miliardów złotych w następnych latach funkcjonowania systemu oszczędności dla budżetu państwa oraz gospodarki z wyżej wymienionych tytułów. W związku z wyłączeniem stosowania przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz koniecznością zapewnienia ciągłości działań prewencyjnych podejmowanych przez uprawnione służby i formacje, projekt przewiduje, iż przepisy wykonawcze wydane na podstawie Ustawy Prawo o ruchu drogowym w dotychczasowym brzmieniu zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów w zakresie, w jakim nie pozostają one w sprzeczności z nowelizowanymi przepisami, nie później jednak niż do dnia 30 czerwca 2009 r., a postępowania w sprawach o wykroczenia popełnione przed dniem wprowadzenia ustawy prowadzone będą na podstawie przepisów obowiązujących w dniu popełnienia wykroczenia .

Celem zapewnienia płynnego uruchomienia systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym projekt przewiduje wejście w życie przepisów ustawy:

- powołujących Centrum,
- zawierających delegację dla ministra właściwego do spraw administracji publicznej warunków technicznych korzystania przez Centrum z danych zawartych w centralnej ewidencji pojazdów oraz centralnej ewidencji kierowców,
- dotyczących finansowania działalności Centrum.

BEZPIECZEŃSTWO 2009 nr 1-2 TEORIA I PRAKTYKA

Krystian Marecik, Andrzej Głodziński, Paweł Krawiec

Etyka w trakcie czynności operacyjno-rozpoznawczych

Wprowadzenie

Pojęcie „etyka" (z języka greckiego *ethikos* – zwyczajowy) zostało wprowadzone przez Arystotelesa na oznaczenie tzw. filozofii praktycznej. Współcześnie pojęcie to można rozumieć wielorako. W znaczeniu potocznym jest to ogół ocen i norm moralnych w danej epoce i zbiorowości społecznej lub konkretny ich system, tj. moralność. Natomiast w sensie filozoficznym nauka dotycząca moralności, rozpatrywana odrębnie w aspektach: normatywnym (jako nauka moralności, tzw. etyka normatywna lub etyka właściwa) oraz opisowo-wyjaśniającym jako nauka o moralności (tzw. etyka opisowa lub etologia)[1].

Etyki nie należy jednak mylić z moralnością. Moralność, patrząc z formalnego punktu widzenia, to zbiór dyrektyw w formie zdań rozkazujących w rodzaju: „Nie zabijaj", których słuszności nie da się ani dowieść, ani zaprzeczyć, gdyż zdania rozkazujące niczego nie oznajmiają. Większość z nas ma zasady moralne głęboko wpojone w podświadomość (zinternalizowane) w trakcie procesu wychowawczego i często w ogóle nikt nie zastanawia się nad ich pochodzeniem. Naruszenie tych zasad powoduje zwykle wewnętrzny konflikt psychiczny, zwany poczuciem winy. Etyka natomiast to nauka, której celem jest dochodzić źródeł powstawania moralności, badać wpływy, jakie moralność lub jej brak wywiera na ludzi, oraz szukać podstawowych przesłanek filozoficznych, na podstawie których dałoby się w racjonalny sposób tworzyć zbiory nakazów moralnych[2]. Poglądy etyczne przybierają zwykle formę teorii, na którą składa się zespół pojęć i wynikających z nich twierdzeń, na podstawie których można formułować zbiory nakazów moralnych. Teorie etyczne mogą być zarówno próbą udowad-

[1] http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=3898956.

[2] http://pl.wikipedia.org/wiki/Etyka.

niania słuszności funkcjonujących powszechnie nakazów moralnych, jak i mogą stać w ostrej opozycji do powszechnej moralności, kwestionując zasadność części bądź nawet wszystkich aktualnie obowiązujących w danym społeczeństwie nakazów.

Ze względu na sposób podejścia do badanego przedmiotu wyróżniamy:

a) **etykę opisową** – opisowy sposób wyjaśniania zjawiska moralności,
b) **etykę normatywną** – normatywny, wartościujący sposób podejścia do moralności,
c) **metaetykę** – stosującą filozoficzną analizę norm i ocen moralnych.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze

Brak jest definicji ustawowej tego typu czynności, przedstawiciele doktryny (głównie kryminalistycy) w sposób dość zróżnicowany definiują oraz ustalają zakres czynności operacyjno-rozpoznawczych. Na przykład T. Hanausek uważa, że czynności operacyjne stanowią pewien system działań organów policyjnych prowadzonych poza procesem karnym, zazwyczaj jednak służących temu procesowi, wykonywanych w sposób tajny lub poufny w celu zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz innych prawnie określonych negatywnych zjawisk społecznych[3].

Z kolei S. Waltoś określa je jako czynności nieformalne i tajne, wykonywane przez Policję, ABW i Straż Graniczną w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców, a także uzyskania dowodów przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego[4].

Stosunkowo często w literaturze kryminalistycznej można się spotkać z podziałem czynności operacyjno-rozpoznawczych na proste i złożone. Jednak w kwestii zaliczenia poszczególnych czynności operacyjno-rozpoznawczych do jednej bądź drugiej kategorii zgodności nie ma. T. Hanausek do prostych form działań operacyjnych zalicza: obserwację, wywiad, infiltrację środowiskową, kombinację operacyjną, kontrolę operacyjną, analizę operacyjną, wykorzystanie techniki operacyjnej, wykorzystanie zbiorów informacji, wykorzystanie konsultantów, tajne przeszukanie, podsłuch i kontrolę korespondencji, natomiast do form złożonych, które polegają na połączeniu kilku form prostych zalicza: rozpoznanie operacyjne, inwigilację i rozpracowanie operacyjne[5]. Natomiast J. Widacki i J. Konieczny za formy proste uznają: wywiad, obserwację, współpracę z tajnymi współpracownikami, korzystanie z danych zawartych w ewidencjach kryminalno-rozpoznawczych, a do form złożonych – inwigilację, rozpracowanie operacyjne i kombinację operacyjną[6]. Różnice w definiowaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych były i będą istniały tak długo, jak długo rozporządzenia wykonawcze oraz wewnętrzne zarządzenia (instrukcje operacyjne) wydane na podstawie delegacji zawartych w tzw. „ustawach policyjnych" pozostają tajne.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze spełniają kilka funkcji, należą do nich:

- funkcja profilaktyczna (zapobiegawcza),

[3] T. Hanausek, *Kryminalistyka. Poradnik detektywa*, Katowice 1993, s. 93.

[4] S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2000, s. 371.

[5] T. Hanausek, *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Kraków 1996, s. 98–111.

[6] J. Widacki, J. Konieczny, *Kryminalistyka*, red. J. Widacki, Warszawa 1999, s. 111.

- funkcja rozpoznawcza (rozpoznawanie czynników oraz środowisk przestępczych i kryminogennych),
- funkcja wykrywcza (wykrywanie przestępstw i ich sprawców),
- funkcja dowodowa (udowadnianie winy sprawcom przestępstw),
- funkcja ochronna,
- funkcja zabezpieczająca.

Niejednokrotnie poszczególne funkcje będą się przenikać nawzajem.

A. Taracha wyróżnia jeszcze jedną dodatkową funkcję, jaką pełnią czynności operacyjno-rozpoznawcze, mianowicie funkcję informacyjną, która to odnosi się głównie do działalności prowadzonej przez służby specjalne Rzeczypospolitej Polskiej (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Wywiadu Wojskowego i Służba Kontrwywiadu Wojskowego – dawniej Wojskowe Służby Informacyjne oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne), które to w ramach swoich działań m.in. uzyskują, analizują, przetwarzają i przekazują właściwym organom informacje mogące mieć z wielu względów istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa[7].

Zakres przedmiotowy i podmiotowy poszczególnych rodzajów czynności operacyjnych ulegał zmianom na przestrzeni wielu lat, bardzo wyraźnie jest to widoczne w ustawodawstwie po roku 1989 r. – nowelą do ustaw policyjnych z 21 lipca 1995 r. wprowadzono nowe formy czynności operacyjno-rozpoznawczych, takie jak zakup kontrolowany oraz dostawa (przesyłka) niejawnie nadzorowana, a dalsze zmiany, jakie zaszły w tej materii, nastąpiły po nowelizacji ustawodawstwa policyjnego w 2001 r. i związane były bądź to z tworzeniem nowych służb ochrony państwa (np. utworzenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2006 r.), bądź z przekształcaniem dotychczasowo istniejących (np. zlikwidowanie Urzędu Ochrony Państwa oraz Wojskowych Służb Informacyjnych i utworzenie w ich miejsce Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego). Zmiany te (z 2001 r.) obejmowały rozszerzenie zakresu przedmiotowego stosowania kontroli operacyjnej, prowokacji policyjnej (zakupu kontrolowanego) oraz przesyłki niejawnie nadzorowanej, upoważnione organy uzyskały również prawo do operacyjnego uzyskiwania danych o połączeniach telefonicznych (tzw. billing telefoniczny).

Współcześnie do czynności operacyjno-rozpoznawczych wymienianych przez „ustawodawstwo policyjne" (m.in. Ustawa o Policji[8], Ustawa o Straży Granicznej[9], Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu[10], Ustawa o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych[11], Ustawa o Kontroli Skarbowej[12], Ustawa o Biurze Ochrony Rządu[13], Ustawa o Służbie Celnej[14], Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym[15]) należą:

---

[7] A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Lublin 2006, s. 27–28.

[8] Ustawa o Policji (Dz.U. z 1990 r., Nr 30, poz. 179, ze zmianami).

[9] Ustawa o Straży Granicznej (Dz.U. z 1990 r., Nr 78, poz. 462, ze zmianami).

[10] Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2002 r., Nr 74, poz. 676, ze zmianami).

[11] Ustawa o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz.U. 2001, Nr 123, poz. 1353 ze zmianami).

[12] Ustawa o kontroli skarbowej (Dz.U. z 1991 r., Nr 100, poz. 442, ze zmianami).

[13] Ustawa o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. z 2001 r., Nr 27, poz. 298, ze zmianami).

[14] Ustawa o Służbie Celnej (Dz.U. z 1999 r., Nr 72, poz. 802, ze zmianami).

[15] Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2006 r., Nr 104, poz. 708, ze zmianami).

– **kontrola operacyjna**, w ramach której wyróżnia się kontrolę korespondencji (rozumianej szeroko, a więc nie tylko tradycyjnej korespondencji w postaci listów i paczek, która w praktyce zdarza się coraz rzadziej, ale przede wszystkim korespondencja w formie elektronicznej, np. e-maile, SMS-y etc.) oraz stosowanie techniki operacyjnej, czyli środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawny informacji i dowodów oraz ich utrwalanie, a w szczególności treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych. Kontrolę operacyjną zarządza sąd okręgowy (wojskowy sąd okręgowy) na pisemny wniosek właściwego organu złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego (prokuratora okręgowego, wojskowego prokuratora okręgowego),

– **przesyłka niejawnie nadzorowana**, stosowana w celu udokumentowania przestępstw z katalogu zawartego w art. 19 ust. 1 Ustawy o Policji albo ustalenia tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach lub w celu przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa – Komendant Główny Policji lub Komendant Wojewódzki Policji (Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, komendant oddziału Żandarmerii Wojskowej, Komendant Główny Straży Granicznej, komendant oddziału Straży Granicznej, Szef ABW) może zarządzić niejawne nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, jeżeli nie stworzy to niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego,

– **zakup kontrolowany/kontrolowane przyjęcie korzyści majątkowej (tzw. prowokacja policyjna)** – czynności tego rodzaju polegają na złożeniu propozycji nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie lub którymi obrót są zabronione, może to być także złożenie propozycji przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej,

– **posługiwanie się dokumentami legalizacyjnymi** – czynność służąca kamuflowaniu działalności operacyjnej, polega na wydaniu przez właściwy organ fałszywych dokumentów, które uwiarygodnią funkcjonariusza operacyjnego w odgrywanej przez niego roli operacyjnej (np. w trakcie przenikania do środowisk przestępczych) często jest to czynność mająca charakter dopełniający przy stosowaniu innego rodzaju metod pracy operacyjnej, np. prowokacji policyjnej,

– **tajni współpracownicy** – czynność operacyjna, która sprowadza się do nawiązania kontaktu z potencjalnym osobowym źródłem informacji, pozyskaniu go do współpracy, a następnie pobieraniu od niego potrzebnych informacji, źródła te podlegają co pewien czas kontroli, jest to jeden z podstawowych środków w pracy operacyjnej, wiążący się jednak najczęściej z przyznaniem wynagrodzenia za otrzymaną pomoc,

– **obserwacja** – istotą tej czynności operacyjno-rozpoznawczej jest obserwowanie oraz rejestrowanie za pomocą środków technicznych obrazu oraz dźwięku zdarzeń w miejscach publicznych. Obserwacja może być prowadzona bezpośrednio przez funkcjonariusza, który jest obecny w miejscu prowadzenia obserwacji lub zdalnie za pomocą urządzeń teleinformatycznych przekazujących obraz i dźwięk zdarzeń na odległość,

– **billing telefoniczny** – pozwala na uzyskanie przez uprawniony organ danych identyfikujących abonenta sieci telekomunikacyjnej lub zakończenia sieci, między którymi wykonano połączenie, oraz danych dotyczących uzyskania połączenia lub próby uzyskania połączenia między określonymi połączeniami sieci, a także okoliczności i rodzaj wykonanego połączenia,

– **uzyskiwanie, gromadzenie, sprawdzanie i przetwarzanie informacji** – polega na tajnym zdobywaniu, przetwarzaniu, przechowywaniu i sprawdzaniu informacji, pochodzących nie tylko z przeprowadzonych własnych czynności operacyjno-rozpoznawczych, ale także od innych administratorów (w szczególności z Krajowego Rejestru Skazanych i Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności)[16].

Etyka w trakcie realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych

Rozważania na temat etyki w czynnościach operacyjno-rozpoznawczych należy rozpocząć od określenia charakteru tych czynności. Jak wspomniano powyżej, są to czynności przeprowadzane w sposób tajny, ingerują one w sferę praw i wolności obywatelskich zagwarantowanych każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej w rozdziale II Konstytucji[17], ale także przez inne ustawy, m.in. Ustawę o ochronie danych osobowych[18] oraz Ustawę o ochronie informacji niejawnych[19]. W trakcie prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych bez wątpienia dochodzi do naruszenia dóbr osobistych obywateli – szczególnie prawa do prywatności, tajemnicy korespondencji czy nietykalności mieszkania, ale z drugiej strony bez podjęcia tego typu działań nie byłoby możliwe zwalczanie np. przestępczości zorganizowanej (zwłaszcza tej o charakterze międzynarodowym) czy terroryzmu. Prowadzenie tajnej działalności operacyjno-rozpoznawczej zawsze będzie odbywało się w swoistym rodzaju konfliktu dóbr – z jednej strony prawa i wolności człowieka i obywatela, z drugiej strony szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, ochrony porządku publicznego.

Ukazanie problemów natury etycznej, z jakimi mogą spotkać się funkcjonariusze operacyjni, nie jest sprawą prostą ze względu na problem w dotarciu do źródeł oraz z uwagi na bardzo „delikatny" charakter istoty zagadnienia. Za pewnik można uznać to, iż praca operacyjna zawsze nastręcza problemów etycznych. Można wyróżnić dwa aspekty etyki w pracy operacyjnej: pierwszy z nich to nieetyczny charakter czynności operacyjno-rozpoznawczych wpisany niejako z „definicji" w działania tego typu, drugi sprowadza się do etyczności wykorzystania zdobytych w pracy operacyjnej informacji.

Na podstawie informacji uzyskanych z przeprowadzonych rozmów z funkcjonariuszami operacyjnymi autorzy spróbują ukazać problemy natury etycznej, jakie najczęściej pojawiają się na tle konkretnych czynności operacyjnych.

Bez wątpienia najczęściej wspominaną przez pracowników operacyjnych metodą pracy operacyjnej, która jednocześnie nastręcza najwięcej problemów etycznych, są **osobowe źródła informacji**. Wspomnieć należy o trudnościach, jakie pojawiają się przy próbach pozyskania tajnego współpracownika. Nie zawsze jest tak, że informatorzy sami z własnej, nieprzymuszonej woli zgłaszają chęć współpracy z organem ścigania. Najczęściej, by pozyskać osobowe źródło informacji, trzeba dysponować

[16] A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze...*, *op. cit.*, s. 81–82.

[17] Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

[18] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 1997 r., Nr 133, poz. 883).

[19] Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 1999 r., Nr 11, poz. 95).

mocnym argumentem, który przekona daną osobę do podjęcia współpracy. Jeden z rozmówców stwierdza, że od pewnego czasu odchodzi się od stosowania bezpośrednich metod nacisku. Warto przytoczyć słowa innego funkcjonariusza, który stwierdza, że „najlepszy informator to taki, którego cechuje zawiść, chęć zemsty i chciwość". Obecnie argumentem, który częściej znajduje zastosowanie, jest np. szantaż albo chęć odniesienia przez osobę pozyskiwaną zysku (rozumianego dość szeroko zarówno jako otrzymanie gotówki, jak również możliwość „pozbycia się konkurencji" lub odegrania się na kimś). Przykładem, który obrazuje problematykę zastosowania szantażu w celu pozyskania źródła informacji i wykorzystania zgromadzonego materiału operacyjnego jest sytuacja, jaka miała miejsce w trakcie służby jednego z rozmówców (oficera operacyjnego ABW). Celem działania było pozyskanie do współpracy pewnej osoby „X", która była w posiadaniu cennych informacji, jednak wcześniejsze próby nakłonienia do współpracy okazały się bezskuteczne. Pewnego wieczoru oficer operacyjny zarejestrował fakt zdrady małżeńskiej przez X, następnie zainicjowano spotkanie, w trakcie którego jedynym argumentem funkcjonariusza był leżący na stole otwarty kalendarz, gdzie dużymi literami widniała nazwa hotelu, numer pokoju, data i godzina owej zdrady małżeńskiej. Siła tego argumentu, gdzie tak naprawdę nie padło ani jedno słowo na temat zajścia z hotelu, przekonała pana X do współpracy. „W moim przekonaniu postąpiłem jak najbardziej etycznie – komentuje nasz rozmówca. – Zrobione przez nas zdjęcia nigdy nie ujrzały światła dziennego".

Kolejną kwestią, która wymaga poruszenia, jest opłacanie osobowych źródeł informacji. Żaden z rozmówców nie ukrywał, że na ten cel organy ścigania przeznaczają znaczne kwoty pieniędzy z funduszu operacyjnego. Na zadane przez autorów pytanie, czy etyczne jest opłacanie informatorów, szczególnie że niejednokrotnie wywodzą się oni z środowisk przestępczych – znakomita większość odpowiedziała, że nie miała żadnych rozterek etycznych. Według nich odbywało się to na zasadzie układu – zwalczania większego zła mniejszym.

Stosowanie **techniki operacyjnej** w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych również może nastręczać dylematy natury etycznej, dlatego że nie tylko wkraczamy w sferę życia prywatnego, a nawet intymnego osoby, wobec której prowadzone są czynności operacyjne, ale dotyczy to także kręgu osób związanych z tą osobą (rodzina, najbliżsi znajomi). Ponownie kwestią kluczową jest wykorzystanie informacji zdobytych w trakcie stosowania techniki operacyjnej – najważniejsze, by umieć oddzielić od siebie dane przydatne z punktu widzenia prowadzonej sprawy od pozostałych. Funkcjonariusz operacyjny (z kilkunastoletnim stażem w pionie operacyjnym) stwierdza: „a co mnie to obchodzi, że ktoś ma chorą ciotkę albo że jest gejem. Jeśli nie ma to związku ze sprawą, nie zwracam na to uwagi, takie informacje wpuszczam jednym uchem, a wypuszczam drugim"; zapytany, czy w takim razie jest w tym wszystkim coś nieetycznego, odpowiada, że nie, po czym po chwili zastanowienia dodaje: „może to przez tyle lat pracy już jestem całkiem znieczulony".

W toku prowadzonych rozmów pojawił się również problem „przymykania oczu" na mniejsze przestępstwa popełniane przez osoby, wobec których prowadzono czynności operacyjno-rozpoznawcze po to, by dojść do sedna większej sprawy. Hipotetycznie załóżmy, że przedstawiciel placówki dyplomatycznej nagle znacząco zwiększa aktywność życia towarzyskiego, czym zwraca na siebie uwagę służb specjalnych. Służby zaczynają prowadzić wobec tej osoby czynności operacyjne, by potwierdzić lub wy-

kluczyć podejrzenie działalności agenturalnej na rzecz obcego państwa. Prowadzone czynności operacyjne, nie dając jednoznacznego potwierdzenia wyżej wspomnianego zarzutu, dostarczają jednak informacji, iż osoba podejrzewana dopuszcza się szeregu drobniejszych przestępstw (np. skarbowych).

Z kolei od innego byłego wysokiego oficera wywiadu otrzymaliśmy relację nt. polecenia uzyskania receptury pewnego leku, nieprodukowanego w Polsce, a produkowanego w nielicznych innych krajach. Lek ten był dostępny w naszym kraju tylko poprzez „import prywatny", po bardzo wysokich cenach, przekraczających możliwości zdecydowanej większości potrzebujących go osób. Rozmówca zaplanował stosowną operację, uzyskał jej zatwierdzenie przez przełożonych i pomyślnie ją zrealizował. W jakiś czas potem polskie przedsiębiorstwo rozpoczęło z powodzeniem produkcję zamiennika. Wspomniany oficer jednoznacznie stwierdził, że w toku wykonywania zadania nie doznawał jakichkolwiek rozterek moralnych, zaś po jego realizacji odczuwał głęboką satysfakcję zawodową.

Zupełnie innych odczuć, wprawdzie z umiarkowanym natężeniem, doznawał inny, emerytowany oficer służby kryminalnej, opowiadając o sprawie sprzed kilkudziesięciu lat. Otóż z jego kolegą z pracy nawiązał kontakt skazany na 25 lat pozbawienia wolności recydywista, oferując swoje usługi w zamian za załatwienie przeniesienia go do innego zakładu karnego, ponieważ w obecnym miał tak złe stosunki z innymi osadzonymi, że zasadnie obawiał się o swoje życie. Kolega rozmówcy zaproponował, aby ten „wziął na siebie" sprawstwo pewnego zabójstwa, w zamian gwarantując mu zmianę miejsca wykonywania kary. Śledztwo zostało skutecznie sfałszowane, ale przed wniesieniem aktu oskarżenia „prowadzący" je oficer zginął w wypadku samochodowym. „Sprawca", na rzecz którego nikt nie interweniował, wrócił do poprzedniego więzienia, gdzie po krótkim czasie został pozbawiony życia przez nieznane osoby. Sprawa ta nie jest typowym zdarzeniem, w którym wykorzystano czynności operacyjno-rozpoznawcze, pokazuje jednak, jak drastycznych naruszeń prawa można się dopuszczać w nieoficjalnej, zarezerwowanej właśnie dla omawianych czynności sferze otaczającej postępowanie karne.

Następnym zagadnieniem, na które zwracali uwagę nasi rozmówcy, jest **wpływ pracy operacyjnej na relacje z rodziną i otoczeniem**. Należy zdać sobie sprawę z tego, że pracownik operacyjny jest poddawany dużym obciążeniom psychicznym. Ma na to wpływ nie tylko sam charakter pracy operacyjnej oraz waga prowadzonych spraw, ale również stosunki, jakie panują między funkcjonariuszami operacyjnymi a ich przełożonymi. „Są dwa zawody, w których nie przynosi się pracy do domu – grabarz i operacyjny" – wspomina jeden z rozmówców. Taki układ byłby idealny, jednak jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, w praktyce nie zawsze tak jest. „Żona to pół agenta", stwierdza oficer Agencji. Prawidłowe relacje ze współmałżonkiem są bardzo ważne, szczególnie wzajemne zaufanie i zrozumienie. Jeden z funkcjonariuszy opowiada, jak kolejny miesiąc z rzędu nie mógł zabrać dziecka na obiecaną wycieczkę do parku ze względu na nawał obowiązków. Inny z kolei wspomina, że kilkukrotnie w czasie swojej służby musiał się przeprowadzać do innego miasta wraz z całą rodziną. Nie każdy zdaje sobie sprawę z tego, że pracownicy operacyjni muszą być 24 godziny na dobę dostępni pod telefonem, co momentami wpływa destrukcyjnie na relacje z najbliższymi. Pogorszenie stosunków wewnątrzrodzinnych może skutkować

obniżeniem efektywności pracy oraz narastającą frustracją. Z tego powodu bardzo ważne jest, by poza pracą mieć swego rodzaju „odskocznię" – sposób na odreagowanie stresu. Praktyka pokazuje, że jej brak najczęściej skutkuje popadaniem w alkoholizm, który wśród pracowników operacyjnych nie jest zjawiskiem rzadkim.

Specyfika pracy operacyjnej, zwłaszcza w Policji, gdzie bezpośrednia styczność ze środowiskiem przestępczym jest największa, nie jest bez wpływu na system wartości oraz granicę tolerancji dopuszczalnego zła. Przysłowie „Jeśli wejdziesz między wrony, musisz krakać tak jak one" – dobrze oddaje sposób, w jaki następuje degeneracja systemu wartości pracowników operacyjnych. Według naszych rozmówców, wieloletnia praca w pionie operacyjnym zdecydowanie odbija się na psychice funkcjonariusza, pozostawiając tam trwały ślad. W miarę upływu czasu przesuwa się granica tolerancji moralnej. Oczywiście bardzo istotne są tu czynniki, które miały wpływ na kształtowanie się systemu wartości każdej indywidualnej jednostki. Ogromne znaczenie ma tutaj środowisko, w którym dana jednostka się wychowała i z którym miała największy kontakt w okresie dorastania. Środowisko to determinuje system wartości, kształtuje „kręgosłup moralny", który w przyszłej pracy operacyjnej będzie fundamentem etycznego postępowania funkcjonariusza. Prawidłowo ukształtowany kręgosłup moralny pozwala zmniejszyć efekt postępowania degeneracji wartości moralnych.

Podsumowanie

Z rozmów przeprowadzonych przez autorów wyłaniają się następujące wnioski. Konflikt dóbr (z jednej strony walka z przestępczością, a z drugiej – prawa i wolności obywatelskie, przestrzeganie obowiązujących procedur i prawa), jaki powstaje w trakcie działalności operacyjnej organów ścigania, zawsze nastręczał dylematów etycznych funkcjonariuszom operacyjnym.

Dylematy etyczne wydają się wpisane w naturę czynności operacyjno-rozpoznawczych. Autorzy w swojej pracy poszukiwali odpowiedzi na pytanie, czy istnieje granica działań wyznaczonych obowiązkiem służbowym z jednej i etyką z drugiej strony. Problem ten jest stary jak świat, a udzielenie jednoznacznej odpowiedzi ciągle nie jest możliwe.

BEZPIECZEŃSTWO 2009 nr 1-2 TEORIA I PRAKTYKA

Anna Konik, Paweł Pomorski

Kryminogenność Ustawy o usługach detektywistycznych

Wprowadzenie

Autorzy zajęli się specyficznym zawodem prywatnego detektywa. Łamanie prawa czy – mówiąc kolokwialnie – jego naginanie przez jakikolwiek organ państwowy może być w indywidualnych przypadkach wytłumaczone dobrem sprawy czy inną klauzulą generalną. Detektyw jest osobą prywatną, który wykonuje zlecone przez obywatela zadania. W trakcie ich realizacji balansuje na granicy prawa, przez co naraża się na odpowiedzialność nie tylko dyscyplinarną, ale i karną. W opracowaniu autorzy pragną zwrócić uwagę na aspekt etyczny zawodu przez pryzmat przepisów prawa. Autorzy postawili sobie pytanie, na ile obecnie obowiązująca ustawa może przyczynić się do uetycznienia zawodu detektywa, a na ile będzie stwarzać sytuacje patologiczne w tym środowisku. Dla podkreślenia problemu zwracają uwagę na poszczególne normy wynikające z przepisów Ustawy z 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych[1].

Zawód detektywa to jeden z najbardziej „dziwnych" legalnych zawodów w polskiej rzeczywistości. Istota działania jego przedstawicieli to wspomniane balansowanie na granicy prawa, a przepisy szczególne dodatkowo jeszcze ograniczają spektrum działań prywatnych detektywów. Rozważania autorów opracowania i powstałe na ich gruncie refleksje dotyczą prywatnych detektywów w myśl obecnie obowiązującej Ustawy o usługach detektywistycznych; nie jest tutaj przedmiotem zainteresowania praca policyjnych inspektorów śledczych, albowiem podlegają oni innym przepisom. Autorzy niniejszego artykułu przyjęli założenie, że prywatni detektywi wykonują swoje zadania na granicy prawa. Ustawa niejako sprzyja zachowaniom przestępnym, jest patologiczna i te patologie autorzy pracy zamierzają zrozumieć i opisać na poziomie teoretycznym.

[1] Dz.U. z 2002 r., Nr 12, poz. 110 z późn. zm.

Autorzy mają świadomość, że ta krótka praca nie wyczerpuje problemu. Ma stanowić przesłankę do refleksji i dalszych, szczegółowych badań ze względu na problem konieczności godzenia etyki z prawem do swobodnej działalności gospodarczej. Autorzy, wykorzystując dostępną literaturę, obowiązujące regulacje prawne i wynik rozmów z samymi detektywami, proponują zmiany, które powinny przybliżyć problem szerokiemu odbiorcy.

Terminologia wykorzystana w pracy

Wyłączając na wstępie z zakresu pojęcia „detektyw" tajnego agenta w służbie Policji, pozostaje nam tylko „wywiadowca prywatnego biura śledczego"[2], czyli osoba prowadząca prywatne śledztwo. Śledztwo z kolei, jest „badaniem przyczyn i okoliczności popełnienia przestępstwa"[3]. „Prywatny" oznacza m.in., że osoba tak oznaczona działa „na własną rękę", czyli nie podlega rozkazom, nakazom i zakazom (nie podlega w znaczeniu bezpośrednim) organów państwowych ani innych instytucji o charakterze publicznym. Detektyw prowadzi działalność usługową na zlecenie innych uczestników życia społecznego w zakresie zaspokajania ich potrzeb, w tym wypadku potrzeb ściśle związanych ze sprawami majątkowymi, rodzinnymi itp. Słowo „prywatny" bowiem odnosi się do najbardziej osobistych sfer życia człowieka. Natomiast usługi detektywistyczne to „czynności polegające na uzyskiwaniu, przekazywaniu i przetwarzaniu informacji o osobach, przedmiotach i zdarzeniach, realizowanych na podstawie umowy zawartej ze zleceniodawcą, w formach i zakresach niezastrzeżonych dla organów i instytucji państwowych"[4]. Tytuł *Kryminogenność Ustawy o usługach detektywistycznych* należy rozumieć jako „przepisy sprzyjające popełnianiu przestępstw, które określają zakres pracy osób prowadzących śledztwo bez nadzoru ze strony państwa na zlecenie innych osób lub instytucji".

Moralność a zawód detektywa

Moralność jest dziedziną
tak czy inaczej motywowanych ludzkich czynów i decyzji,
natomiast etyka jest ulokowanym w teorii nad nią zamysłem[5].
prof. dr hab. Jerzy Konieczny

Zagadnienie moralności w zawodzie detektywa będą wyznaczać następujące regulacje prawne:

- Ustawa z 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych,
- Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[6],

[2] *Słownik języka polskiego PWN*, dostępny w Internecie, http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=2554890 (14.04.2007).

[3] *Ibidem*.

[4] Dz.U. z 2002 r., Nr 12, poz. 110 z późn. zm.

[5] J. Konieczny, *Wstęp do etyki biznesu*, Warszawa 1998.

[6] Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807.

– przepisy związkowe, w tym rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji:

a) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i trybu wnoszenia opłaty za wydanie licencji detektywa z dnia 5 listopada 2002 r.[7],

b) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie trybu wnoszenia opłaty za egzamin osoby ubiegającej się o wydanie licencji na usługi detektywistyczne, jej wysokości oraz stawek wynagrodzenia egzaminatorów z dnia 5 listopada 2002 r.[8],

c) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie egzaminów dla osób ubiegających się o wydanie licencji detektywa z dnia 6 listopada 2002 r.[9],

d) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dokumentacji wymaganej przy prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych z dnia 8 sierpnia 2002 r.[10],

e) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wzoru zgłoszenia zbioru danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych z dnia 29 kwietnia 2004 r.[11],

f) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych z dnia 29 kwietnia 2004 r.[12],

g) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wzoru i trybu wydawania licencji detektywa z dnia 9 sierpnia 2004 r.[13],

h) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie składania wniosku o wydanie licencji detektywa z dnia 30 sierpnia 2004 r.[14],

i) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności w toku postępowania w sprawie uznania nabytych w niektórych państwach kwalifikacji do wykonywania zawodu detektywa z dnia 1 lutego 2005 r.[15]

Przedstawione zostaną refleksje nad tymi przepisami w celu wyjaśnienia konieczności wprowadzenia niektórych regulacji i dostosowania się do nich. Będzie to między innymi *ratio legis* przepisów dotyczących usług detektywistycznych. Trudno jest regulować dziedzinę, w której daje się innym uprawnienia do pozyskiwania informacji o osobach trzecich bez ich zgody i wiedzy. Zasadne jest więc znalezienie granicy między wolnością osobistą i prawem do prywatności a minimum uprawnień, jakie

[7] Dz.U. z 2002 r., Nr 186, poz. 1557.

[8] Dz.U. z 2002 r., Nr 186, poz. 1558.

[9] Dz.U. z 2002 r., Nr 186, poz. 1559.

[10] Dz.U. z 2002 r., Nr 186, poz. 1560.

[11] Dz.U. z 2004 r., Nr 100, poz. 1025.

[12] Dz.U. z 2004 r., Nr 100, poz. 1024.

[13] Dz.U. z 2004 r., Nr 181, poz. 1879.

[14] Dz.U. z 2004 r., Nr 196, poz. 2020.

[15] Dz.U. z 2005 r., Nr 30, poz. 261.

musi mieć detektyw, aby móc skutecznie i rzetelnie wykonywać swoje obowiązki. Granica ta będzie jednak inna dla rodziców poszukujących zagubionego dziecka, a inna dla niewiernego małżonka chcącego ukryć swoją winę za rozpad małżeństwa. Pojawia się tu bowiem problem kryminogenności – jeśli przekroczymy którąkolwiek z granic, przyczynimy się albo do zbytniej inwigilacji obywateli, albo do nierzetelności pracy detektywów czy nawet patologii środowiska zmuszonego działać bezprawnie, aby utrzymać się na rynku. Art. 6 Ustawy o usługach detektywistycznych, jak się okazuje, jest jedynym zbiorem zasad etyki bezpośrednio wynikającym z tych przepisów, a dotyczącym pracy detektywa w Rzeczypospolitej Polskiej. Należy zadać pytanie, dlaczego w Polsce przez prawie dwadzieścia lat funkcjonowania różnych agencji detektywistycznych nie udało się powołać zrzeszenia detektywów na wzór brytyjskiego Association of British Investigators? Dlaczego nie ma stowarzyszenia skupiającego detektywów posiadających własny kodeks etycznego działania?

Konflikt interesów. Detektyw jako przedsiębiorca, państwo jako gwarant praw obywatelskich oraz obywatel i jego wolności osobiste

Prywatny detektyw prowadzi działalność usługową, służąc obywatelom, co jest istotą sektora tego typu. Usługi prowadzone są przez niepowiązane z państwowymi organami osoby pracujące na zlecenie swoich klientów. Można stąd wysnuć wniosek, że działanie przedsiębiorcy z tego sektora objęte jest niejako autonomią prawną dotyczącą – wyłącznie bądź częściowo – usług, która oczywiście zawiera się w zakresie całego prawa stanowionego przez państwo. Oznacza to, że detektywi, a ściślej mówiąc, agencje detektywistyczne mają wytyczone granice swojej pracy, poprzez prawa i obowiązki, jako:

1) organy prowadzące działalność gospodarczą,
2) organy prowadzące działalność gospodarczą w sektorze usługowym,
3) organy prowadzące działalność gospodarczą w sektorze usługowym jako detektywi.

Należy więc pamiętać, że detektywi to nie tylko prywatni śledczy, ale i przedsiębiorcy, i choćby dlatego winno się na nich patrzeć w szerszym kontekście, a więc ustanawiać przepisy prawa w sposób pragmatyczny.

Z kolei klienci, głównie osoby prywatne i niepubliczne instytucje, nie bez powodu zwracają się w swoich sprawach właśnie do detektywa, a nie do organów ścigania. W społeczeństwie panuje przekonanie (słuszne zresztą), iż organy ścigania muszą działać w granicach prawa, same bowiem jego przestrzeganie egzekwują. Jak już jednak zostało wspomniane na wstępie, organy ścigania mają w określonych wypadkach ustawowe przyzwolenie na łamanie prawa – choćby z racji stanu wyższej konieczności zaistniałego w czasie wykonywanej służby czy klauzul generalnych (np. przesyłka niejawnie nadzorowana). Wówczas wydaje się to usprawiedliwione. W przypadku detektywów przyzwolenie takie nie zostało uregulowane. Przez obywateli ich działalność jest niejednokrotnie odbierana jako „kolidująca z prawem". Być może teza ta wyda się kontrowersyjna, lecz można przyjąć, że w świadomości obywateli

detektyw ma jakby społeczne przyzwolenie na naruszanie prawa. Przede wszystkim z racji tego, że wypełnia lukę w działaniach organów państwowych (prokuratura i Policja muszą przestrzegać prawa, detektyw może). Wydaje się, że to jeden z kluczowych powodów, dla którego obywatele kierują się do detektywa. Społeczeństwo zdaje sobie sprawę, że choćby policjanci i prokuratorzy pracowali ponad siły, są ograniczeni przez prawo. Ślubowali przecież wierność ideom prawa, są przedstawicielami zawodów społecznego zaufania. Dodatkowo wiele osób ma przekonanie, że ich problemy zostaną zbagatelizowane, albowiem tylko dla nich są istotne, i państwowe instytucje mogą sprawy nawet nie podjąć.

Potrzeba zmiany Ustawy o usługach detektywistycznych

Jedynym ustawowo nadanym uprawnieniem detektywa, w pełni satysfakcjonującym zainteresowanych, jest prawo do przetwarzania przez prywatnego śledczego danych osobowych zebranych w toku wykonywania czynności bez zgody osób, których one dotyczą[16].

Jest to według niektórych uzasadnione na przykład art. 31, ust. 3 Konstytucji RP[17], w myśl którego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw powinny być usprawiedliwione koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na uwagę zasługuje przykład Wielkiej Brytanii, gdzie według *Private security industry act* usługi detektywistyczne są to czynności polegające na zdobywaniu informacji o konkretnej osobie lub okolicznościach, w jakich doszło do wyrządzenia szkody na mieniu[18].

Detektywi nie posiadają uprawnień do weryfikacji zdolności kredytowej czy ustalania składników majątkowych kontrahenta, co w Polsce – mimo ustawowego zakazu – jest stosunkowo popularnym rodzajem zleceń. Problemu natomiast nastręczają same czynności, jakie mogą być podjęte w celu zdobycia informacji. W praktyce poprzez system ewidencji zleceń i prowadzenia sprawozdań z pracy jest możliwe kontrolowanie przez państwo przyjmowanych zleceń (inna sprawa, że nikt praktycznie tego nie robi). Dodatkowych trudności nastręcza kontrola metod realizacji zleceń składanych detektywom.

Detektywi sami przyznają się, że nie byliby w stanie działać bez informatorów w Policji. To nie powinno dziwić z uwagi na fakt, że firmy detektywistyczne zakładają głównie byli policjanci. Wynika to z sytuacji, iż Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji najchętniej przyznawało koncesje w okresie przed wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy. Przy braku kryteriów przyznawano uprawnienia osobom najlepiej przygotowanym do zdobywania informacji i zachowywania tajemnicy (w tym przypadku zawodowej). Nie powinny zatem nikogo dziwić przykłady współpracy detektywów z Policją czy osobami prywatnymi, mimo iż są one zabronione przez omawianą ustawę.

---

[16] Art. 8 Ustawy o usługach detektywistycznych.

[17] Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

[18] *Private security industry act 2001 y., schedule 2, part 1 activities of security operatives / private investigations.*

Patologie i propozycje udoskonalenia przepisów

1. *Numerus clausus* uprawnień detektywa

Analizując obecnie obowiązującą Ustawę o usługach detektywistycznych, należy spojrzeć w pierwszej kolejności na uprawnienia detektywów, jest to bowiem najbardziej newralgiczny punkt tego aktu prawnego. Jak wiadomo, detektyw pragnąłby, aby prawo pozwalało na jak najwięcej, natomiast państwo, stojąc na straży praw i wolności człowieka i obywatela, musi znaleźć złoty środek pomiędzy wolnością gospodarczą a prawem do prywatności. Z punktu widzenia etyki nie jest wskazane ograniczanie do maksimum uprawnień, bowiem „zwalnianie prawników z moralnych, samodzielnych sądów jest pomniejszaniem ich do amoralnych techników"[19].

Obecnie obowiązująca ustawa daje następujące uprawnienia:

- „detektyw jest uprawniony do przetwarzania danych osobowych (...) bez zgody osób, których dane dotyczą"[20];
- „o ile przepisy innych ustaw nie stanowią inaczej, detektyw, w trakcie wykonywania czynności, o których mowa w art. 2, ust. 1, może uzyskiwać informacje od osób fizycznych, przedsiębiorców, instytucji, a także organów administracji rządowej i samorządowej"[21].

Proponuje się wprowadzenie (wzorem niektórych europejskich państw) *numerus clausus* zakresu usług detektywistycznych. Należałoby wykluczyć całkowicie współpracę z Policją jako zjawisko moralnie wątpliwe. Nie oznacza to jednak kresu zawodu detektywów. Możliwe jest, aby w katalogu uprawnień prywatnych śledczych skupić się przede wszystkim na sprawach obyczajowych (głównie rozwodowych), które i tak stanowią większość dochodów przeważającej części firm detektywistycznych, a także sprawach dotyczących ubezpieczeń, a konkretnie ich wyłudzeń itp. Korzyści z tego będą podwójne: detektywi będą mieli zwiększoną liczbę zleceń (w konsekwencji powstanie więcej takich firm i miejsc pracy), a ubezpieczyciele (dotychczas chętnie korzystający bezprawnie z usług swoich pracowników jako szpiegów) pod groźbą sankcji nie będą mogli na własną rękę udowadniać klientom oszustw, co złagodzi także patologię w obszarze ubezpieczeń.

Nieżyciowe wydają się przepisy dotyczące zakazu prowadzenia spraw z tytułu nieuczciwej konkurencji czy naruszenia tajemnicy handlowej. Są to sprawy niepotrzebnie obciążające państwowe organy, jeśli w ogóle tak się dzieje, z racji tego, iż przedsiębiorcy na własną rękę rozwiązują te problemy, nie wierząc w skuteczność uprawnionych służb państwowych. Dodatkowym atutem przemawiającym za usunięciem tej części przepisu jest fakt, iż poziom kryminogenności takich spraw jest znikomy.

Należy całkowicie wykluczyć z listy uprawnień detektywów poszukiwanie mienia oraz poszukiwania osób zaginionych i ukrywających się. Podstawowym błędem ludzi, którzy poszukują zaginionych osób, jest działanie „na dwa fronty", które często przez

[19] R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2005.

[20] Art. 8.1 Ustawy o usługach detektywistycznych (Dz.U. z 2002 r., Nr 12, poz. 110).

[21] Art. 9 Ustawy o usługach detektywistycznych (*ibidem*).

brawurę detektywów prowadzi do ujawnienia działań Policji, a nierzadko bywa powodem tragedii. Nie wspominając już o tym, że systemy przekazywania informacji państwowych służb o osobach zaginionych, są skuteczne i szybkie. Można założyć, że poszukiwanie osób przez detektywów możliwe byłoby tylko po umorzeniu tych spraw, gdzie detektyw o fakcie umorzenia takiej sprawy mógłby się dowiedzieć na własny wniosek od Policji, jeśli dostałby takie zlecenie. Także poszukiwanie osób ukrywających się to ewidentna domena Policji, prokuratury itd. Inaczej mielibyśmy do czynienia z łowcami głów rodem z Dzikiego Zachodu.

2. Metody działania

Możliwe jest określenie metod działania, takich jak np. podsłuch na zasadzie, że nie kontroluje się detektywów pod tym względem, ale jeśli detektyw zostanie na tym przyłapany, to ponosi wówczas odpowiedzialność („uśpiona penalizacja"). Jest to pomysł zaczerpnięty poniekąd z przepisów dotyczących poruszania się po autostradach w RFN. Zasadniczo na niemieckich autostradach nie ma ograniczenia prędkości (chyba że na danych odcinkach znaki informują inaczej), ale jeśli kierowcy udowodni się, że przekroczył górną granicę prędkości (zdjęcie, pościg) lub że spowodował wypadek, jadąc więcej niż 130 km/h (ustawowo najwyższa dopuszczalna prędkość na autostradzie), wówczas czeka go dotkliwa kara, a w razie jego śmierci podczas spowodowanego przez niego wypadku w wyżej opisanych okolicznościach, ubezpieczyciel może nie wypłacić odszkodowania rodzinie. W przypadku polskich detektywów nie powinna to jednak być kara polegająca na odebraniu licencji, skoro według autorów pracy detektyw jest zawodem już samym w sobie działającym na granicy prawa. Należy także podkreślić odpowiedzialność detektywa w razie wyrządzenia komuś krzywdy swoim działaniem.

Bezcelowe byłoby wprowadzanie wzorem Federacji Rosyjskiej katalogu dopuszczalnych metod[22]. Taka kazuistyka ułatwia może kontrole, ale nie jest konieczna, jeśli zakłada się sprawdzenie kompetencji przyszłych detektywów. Tak jak na przykład we Włoszech, gdzie nie wydaje się pozwolenia osobom nieposiadającym zaplecza technicznego do prowadzenia tego zawodu.

3. Kto nie może być detektywem?

Należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami po pięciu latach od zwolnienia dyscyplinarnego z pracy ubiegać się o licencję mogą byli pracownicy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Biura Ochrony Rządu, Policji, Straży Granicznej, wojska, prokuratury, sądu i innych urzędów administracji publicznej. Należy absolutnie zakazać możliwości ubiegania się o licencję osób, które kiedykolwiek były pracownikami ABW, AW lub BOR. Inaczej mogłoby to prowadzić do poważnych konsekwencji dla Rzeczypospolitej, gdyby detektyw, chcąc wykazać się przed klientem i zarobić, użył tajnych informacji, które mu w owych służbach powierzono, a klientem okazałby się agent obcego wywiadu (a takie przypadki miały już w Polsce miejsce).

[22] T. Aleksandrowicz, J. Konieczny, A. Konik, *Podstawy detektywistyki. Usługi detektywistyczne, prawo, taktyka, moralność*, Warszawa 2008.

Należy także wykluczyć możliwość ubiegania się o licencję zwolnionych dyscyplinarnie byłych pracowników Policji, Straży Granicznej, wojska, prokuratury lub sądu. Jeśli osoba reprezentująca zawód zaufania publicznego nie spełniła tego zaufania, nie powinna pracować w zawodzie z zasady już działającym na granicy prawa. Zwolnieni dyscyplinarnie z innych urzędów administracji publicznej mogliby ubiegać się o licencję po pięciu latach od czasu zwolnienia (obecnie obowiązująca ustawa zakłada taki scenariusz w przypadku wszystkich wymienionych w tym podpunkcie służb!)[23]. Regulacja ta byłaby wprowadzona wzorem Francji, gdzie emerytowani funkcjonariusze Policji mają znacznie utrudniony dostęp do zawodu detektywa, a kiedy już otrzymają zgodę na jego wykonywani nie mogą tego ujawniać w żadnej reklamie, a co za tym idzie – wykorzystywać w swej pracy.

W Wielkiej Brytanii istnieje Associaton of British Investigators, które zajmuje się między innymi prowadzeniem szkoleń z zakresu metod śledczych, dopuszczalnych w pracy detektywa[24]. Ponadto zobowiązują oni swoich członków do postępowania zgodnie z zasadami kodu etycznego, tym samym przyczyniając się do uetycznienia zawodu detektywa.

4. Współpraca z Policją

Ważny jest postulat stworzenia sprzymierzeńca państwa do walki z przestępczością, jednak w państwach demokratycznych trudno wyobrazić sobie sytuację, aby było dozwolone przedsiębiorcom prywatnym wykonywać usługi operacyjno-rozpoznawcze na zlecenie organów państwowych. To owe organy bowiem posiadają wykwalifikowany do tego personel i stosowne uprawnienia. Ponadto policyjni detektywi w rozmowie z autorami pracy wyrazili dezaprobatę takiego pomysłu. Mieli oni bowiem do czynienia z ofiarami nieuczciwych detektywów, a także wiedzą oni o policjantach przekupywanych przez detektywów w celu wyciągnięcia informacji dla tych drugich niedostępnych. Poza tym kilka spraw nieuczciwych detektywów, nagłośnionych przez media, stworzyło niekorzystny stereotyp detektywa jako postaci wykraczającej poza prawo w celu osiągnięcia zysku.

Część detektywów przyznaje, że dzięki zalegalizowaniu współpracy ich profesja miałaby sens. Niewykluczone jednak, że w dużej mierze chodzi tu o czynnik prestiżu. Obecnie ustawa zakazuje im współpracy z Policją (oraz innymi organami ścigania), co rodzi przestępczość, albowiem wielu detektywów pracowało niegdyś w Policji, i mimo świadomości łamania prawa, wciąż pozyskują oni informacje od „swoich kolegów". Nie jest jednak wskazane legalne pozyskiwanie informacji zdobywanych przez Policję z prostego powodu – detektywi to osoby niebędące funkcjonariuszami państwowymi, co kategorycznie wyklucza ich z możliwości posiadania niejawnych informacji. Istnieje też ryzyko, że detektywowi zostanie zlecona usługa mająca na celu pozyskanie informacji w celu skrzywdzenia innej osoby lub zaszkodzenia osobie prawnej, a przydatne w tym mogą być źródła policyjne.

[23] Art. 29 ust., 1 pkt 7 Ustawy o usługach detektywistycznych z dnia 6 lipca 2001 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 12, poz. 110 z późn. zm.).

[24] http://www.theabi.org.uk/training/index.htm.

Kolejnym aspektem tarć na linii detektywi–Policja jest obowiązek powiadomienia o przestępstwie karnym oraz o przestępstwie i wykroczeniu karnym skarbowym, w następstwie czynności przeprowadzanych przez detektywa. Niestety, dla detektywów, obowiązku tego znieść albo złagodzić nie można. Detektyw musi przekazywać wszelkie możliwe informacje państwowym organom ścigania i zakończyć swoje czynności w tej sprawie.

5. Pełnoprawne dowody w sądzie

Należy uwzględnić jasno, że w sprawach wszelkiego rodzaju efekty pracy detektywów mogą posłużyć zarówno w postępowaniu przygotowawczym, jak i jurysdykcyjnym. Obecnie sądy nie zawsze stosują się do tej zasady, a współpraca detektywów z Policją praktycznie tylko w tej kwestii mogłaby być poprawiona (np. na zasadzie, że nie kara się detektywa za sposób pozyskanych informacji, chyba że doszło do popełnienia przestępstwa ze strony detektywa, jak i za same te informacje z racji ogólnospołecznego interesu).

6. System licencji i kontrola

Licencje powinny być przydzielane z zastrzeżeniem kilku warunków, jak choćby niepowoływanie się w reklamach i rozmowach z klientami na byłą pracę w organach ścigania i sprawiedliwości, na posiadanie certyfikatu o dostępie do informacji niejawnych, zaświadczenie o niekaralności, zaświadczenie lekarskie. Licencję musiałby mieć dodatkowo każdy z detektywów zatrudnionych w agencji. Detektyw powinien też na czas swojej działalności wpłacać coroczną kaucję z racji wykonywanych usług, która po zaprzestaniu działalności zostanie mu zwrócona. Byłoby to zabezpieczenie na zasadzie ubezpieczenia OC, które zostałoby zwrócone jeżeli detektyw wykonywałby swój zawód rzetelnie i nie naraził nikogo na szkodę, która wynikałaby bezpośrednio z jego działalności. Odgórnie winna zostać też ustalona taryfa usług, aby wykorzenić nieuczciwe negocjacje detektywów z klientami, czyli tzw. podbijanie cen w zależności od rodzaju usługi detektywistycznej.

Detektyw, jak każdy inny przedsiębiorca podlega kontroli szeregu instytucji, takich jak NIK, Policja, Urząd Skarbowy itp. Istotne jest, aby powstała specjalna komórka upoważniona przez organ prowadzący rejestr detektywów tylko do kontroli usług detektywistycznych. Opłacana ona byłaby nie tylko z budżetu państwa, a również z corocznych opłat kaucyjnych (tzn. wspomnianej już części niezwracalnej). Obecnie agencje są bardzo rzadko kontrolowane; istnieją też dzikie agencje, od których nie wyciąga się konsekwencji z tego powodu. Prowadzi to do wzmocnienia pewności siebie detektywów, którzy rozumieją, że skoro w tak oczywistych kwestiach są bezkarni, mogą posunąć się dalej.

7. Legitymacja służbowa

Istotne jest, aby wprowadzić na legitymacji detektywa obok informacji podstawowych (personalia detektywa, nazwa organu wydającego) także informację o upraw-

nieniach detektywa w związku z art. 9 Ustawy o usługach detektywistycznych (np. zakres udzielanych informacji). Aktualnie utrudnieniem w pracy detektywów jest uzyskiwanie informacji od osób niemających świadomości, że mogą takich informacji prywatnym detektywom udzielić. Ten problem jest jedną z najczęściej podnoszonych przez prywatnych detektywów kwestii i choć pozornie wydaje się błahy, niezaprzeczalnie utrudnia im skuteczną pracę.

8. Egzamin

Egzamin powinien składać się z dwóch części. Część pierwsza pisemna z zakresu wiadomości dotyczących znajomości Ustawy o usługach detektywistycznych, Konstytucji RP, podstaw prawa karnego i cywilnego, ogólnej znajomości przepisów o organach wymiaru sprawiedliwości, ochrony danych osobowych, podstaw kryminologii, kryminalistyki i psychologii przejrzyście określanych przez organ prowadzący rejestr. Miałby on na celu wyeliminowanie przypadkowych osób nastawionych nie tyle na pomoc społeczeństwu związaną z oczywistą chęcią zarobku, co na wyłączne osiąganie zysku, nie zważając przy tym na stosowane środki i skutki takich działań. Należy wychodzić z założenia, że wiedza teoretyczna musi być wysoka, a osoby wykonujące ten zawód kompetentne. Część druga to rozmowa kwalifikacyjna w obecności m.in. przedstawiciela organu prowadzącego rejestr (względnie jednostki kontrolującej) i psychologa, aby prawidłowo ocenić predyspozycje przyszłego detektywa. Dopiero po zdaniu całościowego egzaminu przyszłemu detektywowi można przyznać licencję na wykonywanie zawodu.

Podsumowanie

Detektyw wypełnia lukę pomiędzy organami ścigania a niepodważalnym bezprawiem. Jest zwyczajowo „ostatnim sprawiedliwym" i – choć dowcipnie to brzmi – spadkobiercą tradycji łowców głów. I tak jak bohaterowie odległych epok chce na tym zarobić. Prawo pozwala mu na działalność prowadzenia usług detektywistycznych i jest na te usługi popyt. Jest więc ktoś, kto zarówno zaspokaja zarówno swoje, jak i społeczne potrzeby. Jest jednak pośrednio winą zachodzących przemian ustrojowych, że w pogoni za zyskiem ucieka się do podstępnych metod, jednak wraz z rozwojem gospodarczym winna rozwinąć się także struktura przepisów prawnych, aby dopasować się do obecnej sytuacji cywilizacyjnej (mając na myśli cywilizację, której praca ta dotyczy – tzw. cywilizację Zachodu, euroatlantycką). Państwo, owszem, musi chronić swoich obywateli nie tylko przed zagrożeniami zewnętrznymi, ale i wewnętrznymi. Państwo musi zapewniać podstawową ochronę interesów swych obywateli, ale dla wspólnego dobra istotne jest, aby była to ochrona praktyczna lub lepiej – pragmatyczna. W obecnych czasach państwo pozornie radzi sobie z zaspokajaniem wielu potrzeb obywateli i przekazało im część swoich kompetencji. Jednak szkodliwe prawo jest gorsze od jego braku. Obecne przepisy dotyczące usług detektywistycznych mają wiele luk, które należy wyeliminować. Nie odciążają wcale organów ścigania i nie dają tak naprawdę prawie nic społecznikom (chociaż opłacanym), jakimi są między innymi detektywi, aby ci mogli w pełni skutecznie działać.

Bibliografia

Aleksandrowicz T., Konieczny J., Konik A., *Podstawy detektywistyki. Usługi detektywistyczne, prawo, taktyka, moralność*, Warszawa 2008.

Konieczny J., *Wstęp do etyki biznesu*, Warszawa 1998.

Słownik języka polskiego PWN, dostępny w Internecie: http://sjp.pwn.pl.

Tokarczyk R., *Etyka prawnicza*, Warszawa 2005.

BEZPIECZEŃSTWO 2009 nr 1–2 TEORIA I PRAKTYKA

Piotr Kosmaty

Kontrola rozmów telefonicznych jako czynność procesowa

Podsłuch określany na gruncie norm prawnych jako kontrola i utrwalanie rozmów, zawsze budził i z pewnością będzie budził w społeczeństwie wiele kontrowersji i emocji. Obawy dotyczące jego stosowania budzą niepokój nie tylko w społeczeństwie, ale również wśród przedstawicieli doktryny i praktyki. Podsłuch jest bowiem wyjątkowo drastycznym naruszeniem swobód obywatelskich opartym na podstępie. Stosowanie podsłuchu rodziło zawsze opory nie tylko w naszym kraju. W pierwszym wyroku Sądu Najwyższego USA z r. 1928, dopuszczającym stosowanie podsłuchu, aż czterech sędziów było mu przeciwnych. Sędzia Oliver Wendell Holmes nazwał wprost tę metodę „brudnym interesem" (sprawa Olmstead v. United States)[1].

Posługiwanie się podstępem w walce z przestępczością zwłaszcza w toku czynności procesowych budzi zastrzeżenia. Większe jest przyzwolenie na stosowanie takich metod w trakcie prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych. Adam Taracha twierdzi, że podsłuch, podstęp czy inne formy tajnego zdobywania informacji, nie licują z godnością wymiaru sprawiedliwości[2]. Jednak równocześnie dodaje, że nie może być inaczej, gdy państwo chce skutecznie walczyć ze zjawiskiem przestępczości.

Wolność i ochrona tajemnicy komunikowania się stanowią jedną z podstawowych zasad ustrojowych każdego państwa prawa. Gwarantują ją zarówno Konstytucja RP[3] w art. 49, jak i międzynarodowe akty prawne: art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych[4] oraz art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[5] (cytowanej dalej jako Konwencja Europejska; KE).

---

1 A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze, aspekty kryminalistyczne i prawno dowodowe*, Lublin 2006, s. 342.

2 *Ibidem*.

3 Dz.U. z 1977 r., Nr 78, poz. 483.

4 Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.

5 Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284–285.

Chroniona wolność oraz tajemnica komunikowania się nie jest prawem absolutnym. Zdanie drugie art. 49 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że prawo to może być ograniczone, ale jedynie w przypadkach i w sposób określone w ustawie.

Wspomniany art. 8, ust. 1 KE stanowi, iż „każda osoba ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego miru domowego oraz swojej korespondencji". Podstawowym celem tej regulacji jest uniemożliwienie przedostania się wiadomości do osób, dla których nie są one przeznaczone. Ustęp 2 cytowanego artykułu wprowadza obszerną klauzulę pozwalającą na ograniczenie zasady zakazu ingerencji w prywatność. Wyjątki od zasady są możliwe, gdy ingerencja jest zgodna z prawem i konieczna w demokratycznym społeczeństwie ze względu na bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku lub zapobieganie przestępczości, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób".

Przepis ten wyznacza schemat testu legalności dokonanej ingerencji, tzn. oceniana jest ona zawsze kolejno przez pryzmat „zgodności z prawem" oraz „konieczności w społeczeństwie demokratycznym" dla ochrony jednego z wymienionych w tym przepisie celów. Oczywiście, oba kryteria zawsze muszą być łącznie spełnione, aby móc uznać, iż w danym przypadku nie naruszono standardu Konwencji[6]. Analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje, iż przywiązuje on największą wagę do zapewnienia adekwatnej kontroli nad decyzjami w przedmiocie stosowania podsłuchu[7]. Najlepiej, żeby kontrola ta oddana była w ręce niezawisłego sądu.

Przechodząc do nakreślenia problematyki procesowego kontrolowania i utrwalania treści rozmów, chciałbym wyrazić pogląd, iż instytucja ta na gruncie polskiego prawa czyni zadość standardom demokratycznego państwa prawnego.

W polskim procesie karnym stosowanie podsłuchu telefonicznego uregulowane zostało po raz pierwszy nowelą do d.k.p.k. z dnia 18 grudnia 1982 r.[8] Ustawa o szczególnej regulacji prawnej w okresie zawieszenia stanu wojennego w art. 13 nadała nowe brzmienie art. 198 d.k.p.k. Do tego czasu zdania odnośnie do możliwości stosowania podsłuchu telefonicznego po wszczęciu postępowania przygotowawczego były podzielone. Tadeusz Taras jeszcze na gruncie kpk z 1928 r.[9] dopuszczał możliwość stosowania podsłuchu na podstawie art. 145, § 1, dokonując rozszerzającej wykładni słowa „korespondencja"[10]. W tym wypadku autor dopuszczał stosowanie wykładni *a fortiori* do przepisu o następującej treści: „urzędy pocztowe, telekomunikacyjne, kolejowe i celne oraz instytucje żeglugi wodnej i powietrznej są obowiązane wydawać sądowi lub prokuratorowi na ich żądanie korespondencję i przesyłki, mające znaczenie dla toczącego się postępowania; tylko sąd i prokurator mają prawo je otwierać". Korespondencja według T. Tarasa to przesyłanie i wymiana wiadomości między różnymi osobami obojętnie za pomocą jakiego środka technicznego. Może nim być posłaniec, poczta, telegraf, telefon lub radio. Uwagi te zachowywały aktualność do art. 198 kpk z 1969 r., przed nowelizacją z uwagi na fakt, iż jego treść

---

[6] D. Gajdus, B. Gronowska, *Stosowanie podsłuchu telefonicznego w ocenie Europejskiej Komisji i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Palestra" 1994, nr 11.

[7] Sprawa Klass i inni, przeciwko RFN, *Case of Klass and others*, Series A, Vol. 28, Strasburg 1979.

[8] Dz.U. z 1982 r., Nr 41, poz. 273.

[9] Kpk z 1928 r., Dz.U. Nr 50, poz. 364.

[10] T. Taras, *O dopuszczalności i legalności podsłuchu telefonicznego*, Annales UMCS, Vol. VII, Z. Sectio G, Lublin 1961.

prawie się nie zmieniła. Odmiennego zdania byli M. Lipczyńska[11] i Z. Młynarczyk[12]. Według nich do 1982 r. podsłuch telefoniczny *de lege lata* był niedopuszczalny w postępowaniu karnym. Mogące stanowić taką podstawę art. 145 kpk z 1928 oraz art. 198 kpk z 1969 r., dotyczące zajęcia korespondencji, takiej możliwości *expressis verbis* nie przewidywały. Ponadto zdaniem tych autorów przepisy dopuszczające wyłom w swobodach obywatelskich mogą podlegać jedynie wykładni ścieśniającej.

Jak wspomniano wyżej, w dniu 18 grudnia 1982 r. mocą art. 13 Ustawy o szczególnej regulacji prawnej w okresie zawieszenia stanu wojennego, ustawodawca polski dopuścił tzw. podsłuch telefoniczny jako formę uzyskiwania dowodu w procesie karnym. Nowe brzmienie art. 198 dkpk usunęło tzw. lukę *intra legem*, polegającą na tym, że „norma jest określona w sposób luźny, oceniający, pozostawia znaczną swobodę decyzji organowi stosującemu prawo"[13].

Przyjęte rozwiązanie *expressis verbis* wskazało, iż na polecenie sądu lub prokuratora urzędy pocztowe, telekomunikacyjne lub celne obowiązane są udostępnić zapisy treści rozmów telefonicznych mających znaczenie dla toczącego się postępowania. Pomimo iż był to duży krok we właściwym kierunku, przyjęte rozwiązanie dalekie było od standardów, które powinny obowiązywać przy stosowaniu podsłuchu telefonicznego jako metody uzyskiwania materiału dowodowego. Jedynymi podmiotami uprawnionymi do wydania postanowienia o utrwaleniu treści rozmowy telefonicznej były sąd lub prokurator. W praktyce prokurator był jedynym uprawnionym organem do stosowania tego środka w postępowaniu przygotowawczym[14]. W tej fazie procesu nie było żadnej sądowej kontroli stosowania tego środka, co nawet w minimalnym stopniu nie odpowiadało standardom międzynarodowym. Przepis art. 198 dkpk nie przewidywał żadnych ograniczeń stosowania podsłuchu ze względu na rodzaj i wagę popełnionego przestępstwa, co do którego prowadzone było postępowanie karne.

Podsłuch telefoniczny mógł być legalnie zainstalowany w każdej sprawie, bez względu na rodzaj i wagę popełnionego przestępstwa. Rodziło to oczywiście możliwości nadużywania tego wyjątkowego sposobu gromadzenia materiału dowodowego. W literaturze podnoszono potrzebę ograniczenia stosowania tego przepisu do pewnej kategorii spraw prowadzonych o najcięższe przestępstwa[15]. Bardzo ogólnie ustawodawca określał cel stosowania podsłuchu telekomunikacyjnego, wskazując, iż utrwalanie rozmów telefonicznych następuje, gdy ma to znaczenie dla toczącego się postępowania. Poważnym błędem ustawodawcy było nieokreślenie czasu trwania podsłuchu telefonicznego, co pozostawiało dużą swobodę prokuratorowi w ustalaniu okresu stosowania podsłuchu telefonicznego w postępowaniu przygotowawczym. Także wadliwie była uregulowana kwestia odroczenia na czas oznaczony, ogłoszenia oskarżonemu postanowienia o utrwalaniu treści rozmów telefonicznych. Jako powód odroczenia wskazywano „dobro sprawy". Odroczenie na czas oznaczony, niezbędny ze względu na dobro sprawy, było określeniem zbyt ogólnikowym, dającym pole do

---

[11] M. Lipczyńska, *Kontrola rozmów telefonicznych jako środek uzyskiwania dowodu w procesie karnym*, „Problemy Kryminalistyki" 1966, nr 63.

[12] Z. Młynarczyk, *Podsłuch telefoniczny a art. 198 kpk i art. 172 kk.*, „Nowe Prawo"1979, nr 12.

[13] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.

[14] K. Marszał, *Podsłuch w polskim procesie karnym Podsłuch w polskim procesie karnym de lege lata i de lege ferenda*, „Prace ofiarowane Pani Profesor Oktawii Górniok", „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach" 1996.

[15] M. Lipczyńska, *op. cit.*, s. 628.

nadużyć. Krytyce należy także poddać przyjęte poprzednio rozwiązanie w zakresie wykonywania postanowienia o kontroli rozmów telefonicznych. Stosownie do aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 198 dkpk[16] postanowienie takie przesyłano do wykonania dyrektorowi właściwego okręgu telekomunikacji, który wyznaczał odpowiednie osoby utrwalające treść rozmów telefonicznych. Uregulowanie takie nasuwało wątpliwości co do obiektywizmu osób niebędących organami państwa, dokonujących kontroli i utrwalających treści rozmów telefonicznych. Ponadto oparte było na monopolu telekomunikacji państwowej.

Już w projekcie kodeksu postępowania karnego[17] ustawodawca starał się usunąć wszelkie mankamenty dotychczasowego uregulowania.

Moim zdaniem, obecnie obowiązujące przepisy w zakresie stosowania podsłuchu w trakcie trwania procesu, pomimo pewnych wątpliwości, respektują zasady, na których opiera się demokratyczne państwo prawa.

Kontrola rozmów i ich utrwalanie uregulowane jest w rozdziale 26 kodeksu postępowania karnego (art. 237–242). Przepisy tego rozdziału są podstawą stosowania m.in. podsłuchu telefonicznego. Desygnat nazwy „rozmowy telefoniczne" nie obejmuje tzw. billingu, tzn. komputerowego wydruku z wykazem połączeń dokonywanych przez abonenta. Podstawą otrzymania takiego wydruku od operatora sieci jest art. 217 kpk[18]. W literaturze anglosaskiej informacje te określane są mianem *DATA TRAFFIC* (dane ruchu). Jest to określenie bardziej precyzyjne niż billing. Billing bowiem to rachunek telefoniczny obrazujący rozmowy wychodzące z aparatu telefonicznego. W przypadku organu procesowego chodzi o uzyskanie informacji także o rozmowach przychodzących na określony numer telefoniczny. Kodeks postępowania karnego, określając czynności wykonawcze w ramach podsłuchu, stwierdza, że możliwe jest zarządzenie kontroli i utrwalania treści rozmów telefonicznych. Kontrola i utrwalanie zostały połączone koniunkcją. Oznacza to, że oba człony powinny występować jednocześnie. Utrwalanie stanowi jednocześnie formę kontroli. Kontrola może natomiast występować samodzielnie. Na podstawie rozdziału 26 kpk kontrola powinna występować łącznie z utrwalaniem i tak też powinna być interpretowana.

Przewidziany w kpk podsłuch może zostać zastosowany po wszczęciu postępowania karnego. Oznacza to, że jest on dopuszczalny zarówno w fazie *in personam*, jak i w fazie ścigania anonimowego (*in rem*)[19]. Ustawodawca natomiast milczy odnośnie do możliwości stosowania podsłuchu w trakcie prowadzenia czynności sprawdzających oraz w ramach dochodzenia w niezbędnym zakresie. Moim zdaniem z uwagi na fakt, że *de lege lata* czynności sprawdzające nie są składnikiem postępowania przygotowawczego, stosowanie w ich ramach podsłuchu jest niedopuszczalne[20]. Natomiast nie ma przeszkód, aby stosować go w ramach czynności niecierpiących zwłoki, gdyż czynności te powodują także wszczęcie procesu, a czas trwania dochodzenia lub śledztwa liczy się wówczas od dnia pierwszej czynności zabezpieczającej dowody.

---

[16] Zob. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości i Obrony Narodowej z 10 maja 1983 r. w sprawie sposobu dokonywania zabezpieczania, przechowywania, odtwarzania oraz niszczenia zapisów treści rozmów telefonicznych (Dz.U. Nr 27, poz. 133).

[17] Projekt kodeksu postępowania karnego – redakcja z lutego 1995 r.

[18] B. Kurzępa, *Kontrola i utrwalanie rozmów telefonicznych wg kpk*, „Prokuratura i Prawo" 1993, nr 3.

[19] R. Marszał, *Podsłuch w polskim procesie karnym*, *op. cit.*, s. 349.

[20] Podobne stanowisko prezentują: T. Grzegorczyk, *KPK, Komentarze*, Kraków 2003, oraz *Komentarz do kpk*, red. Z. Gostyński, Warszawa 2003.

Uprawnienie do zarządzenia kontroli i utrwalania treści rozmów stało się monopolem niezawisłego sądu. Z wnioskiem do sądu o wydanie takiego postanowienia może wystąpić tylko prokurator. Powinien w nim uzasadnić konieczność dokonania kontroli rozmów telefonicznych. Musi on być na tyle przekonujący, aby wyrobić w sądzie pogląd o niezbędność zastosowania takiego środka[21]. Jeżeli zgromadzone dotychczas dowody są wystarczające dla wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, z zarządzenia podsłuchu należy zrezygnować z uwagi na zbyt drastyczny charakter tego środka. Art. 237, § 1 kpk precyzyjnie reguluje cel stosowania podsłuchu, stanowiąc, iż zarządzenie kontroli i utrwalania treści rozmów telefonicznych ma na celu wykrycie i utrwalenie dowodów dla toczącego się postępowania lub zapobieżenie popełnieniu nowego przestępstwa. To unormowanie zakłada, że organ, który miałby zastosować kontrolę i utrwalanie rozmów, powinien dysponować wstępnymi informacjami wskazującymi na celowość zastosowania tego środka. Wyjątkiem od zasady, że podsłuch telefoniczny zarządza tylko sąd, jest dopuszczenie możliwości wydania postanowienia o kontroli i utrwalaniu rozmów także przez prokuratora. Dozwolone jest to jedynie w wypadkach niecierpiących zwłoki. Ocena, czy zachodzi taki wypadek, należy do prokuratora, który musi pamiętać, że jego decyzja zostanie poddana kontroli sądu. Obowiązany jest bowiem w ciągu trzech dni wystąpić do sądu o zatwierdzenie swojego postanowienia o zarządzeniu podsłuchu. Z kolei sąd zatwierdza bądź odrzuca postanowienie prokuratora w ciągu pięciu dni. W razie odmowy uzyskane z podsłuchu materiały ulegają zniszczeniu, co oznacza, iż nie mogą stanowić żadnego dowodu w tej ani też w innej sprawie. Prokurator musi pamiętać, aby nie odwrócić zasady, że sąd zarządza stosowanie kontroli i utrwalania rozmów. Zatwierdzenie prokuratorskiego postanowienia jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem sądu. Gdyby prokurator spóźnił się ze złożeniem wniosku, to z uwagi na to, że termin wskazany w § 2, art. 237 kpk ma charakter instrukcyjny, wydane później zatwierdzenie sanuje fakt stosowania podsłuchu.

Gdyby jednak w ogóle nie wnioskował o zatwierdzenie, a potem powoływał się na dowody uzyskane w wyniku podsłuchu, należy uznać, że postanowienie zarządzające podsłuch dotknięte zostało wadą nieważności. Należy podzielić pogląd K. Dudki, która uważa, iż sąd nie może odmówić zatwierdzenia decyzji prokuratora, stwierdziwszy, że nie zachodził przypadek niecierpiący zwłoki[22]. W danym bowiem przypadku w grę wchodzi jedynie odmienność oceny sądu i prokuratury. Typowym przykładem, w którym sąd nie zatwierdzi postanowienia prokuratora, będzie sytuacja stosowania podsłuchu w sprawie niedotyczącej przestępstw wskazanych w kodeksowym katalogu.

Pozytywnie należy ocenić wybór ustawodawcy, który enumeratywnie w art. 237, § 3 kpk wyliczył przestępstwa, przy których ściganiu dopuszczalne jest zastosowanie podsłuchu. Dotyczy to:

1) zabójstwa,
2) narażenia na niebezpieczeństwo powszechne lub sprowadzenia katastrofy,
3) handlu ludźmi,
4) uprowadzenia osoby,

---

[21] K. Marszał, *Prawo karne procesowe*, Warszawa 1988, s. 213.

[22] K. Dudka, *Kontrola korespondencji i podsłuch w polskim procesie karnym*, Lublin 1998, s. 68.

5) wymuszania okupu,
6) uprowadzenia statku powietrznego lub wodnego,
7) rozboju, kradzieży rozbójniczej lub wymuszenia rozbójniczego,
8) zamachu na niepodległość lub integralność państwa,
9) zamachu na konstytucyjny ustrój państwa lub jego naczelne organy, albo na jednostkę Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
10) szpiegostwa lub ujawnienia tajemnicy państwowej,
11) gromadzenia broni, materiałów wybuchowych lub radioaktywnych,
12) fałszowania oraz obrotu fałszywymi pieniędzmi, środkami lub instrumentami płatniczymi albo zbywalnymi dokumentami uprawniającymi do otrzymania sumy pieniężnej, towaru, ładunku albo wygranej rzeczowej albo zawierającymi obowiązek wpłaty kapitału, odsetek, udziału w zyskach lub stwierdzenie uczestnictwa w spółce,
13) wytwarzania, przetwarzania, obrotu i przemytu środków odurzających, prekursorów, środków zastępczych lub substancji psychotropowych,
14) zorganizowanej grupy przestępczej,
15) mienia znacznej wartości,
16) użycia przemocy lub groźby bezprawnej w związku z postępowaniem karnym,
17) łapownictwa i płatnej protekcji,
18) stręczycielstwa, kuplerstwa i sutenerstwa,
19) przestępstw określonych w rozdziale XVI ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) oraz w art. 5–8 Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708), zwanego dalej „Statutem".

Jak wspomniano, na podstawie art. 198 dkpk podsłuch mógł być zakładany praktycznie w każdej sprawie. Było to rozwiązanie dalece niedoskonałe, naruszające standardy międzynarodowe. Zbiór określony w art. 237, § 3 kpk jest zamknięty. Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd prezentowany w latach 60., zgodnie z którym zarządzenie podsłuchu w konkretnej sprawie powinno nastąpić niezależnie od wagi sprawy[23]. Należy taki pogląd *de lege lata* odrzucić. Natomiast pokazuje on, iż nawet przy obecnym rozwiązaniu powstaje wiele wątpliwości. Bolesław Kurzępa wskazuje na problemy interpretacyjne, dotyczące znamienia „zabójstwo" użytego w pkt 1 omawianego przepisu[24]. Brak jest rozstrzygnięcia, czy chodzi jedynie o czyny określone w art. 148 kk, czy również o zabójstwa uprzywilejowane opisane w art. 149–150 kk. Praktyka wskazuje, że takich wątpliwości może pojawić się znacznie więcej. Nie będą one dotyczyły tylko problemów interpretacyjnych, ale również mogą dotyczyć braku zamieszczenia w katalogu określonych typów czynów zabronionych. B. Kurzępa *de lege ferenda* proponuje dodanie do art. 237, kpk nowego paragrafu o treści: „kontrola i utrwalanie treści rozmów telefonicznych jest dopuszczalne również w postępowaniu o inne czyny niż wymienione w § 3 w przypadku, gdy jedynie w ten sposób można zdobyć dowody świadczące o popełnieniu bądź uzasadnionej obawie popełnienia no-

[23] M. Lipczyńska, *op. cit.*, s. 628.

[24] B. Kurzępa, *op. cit.*, s. 83.

wego przestępstwa"[25]. Zdecydowanym mankamentem takiej propozycji jest pozostawienie organom stosującym prawo dużej dowolności interpretacyjnej. To w zasadzie od prowadzącego postępowanie karne zależeć będzie, czy w danej sprawie istnieje potrzeba założenia podsłuchu. W skrajnych przypadkach będzie można stosować podsłuch praktycznie w każdej sprawie. Z. Młynarczyk proponuje wprowadzenie ustawowego zagrożenia karą pozbawienia wolności jako kryterium dopuszczalności stosowania podsłuchu[26]. Za T. Tarasem[27] podaje przykład Danii, w której podsłuch telefoniczny jest dopuszczalny w stosunku do osoby, która jest podejrzana o popełnienie przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności powyżej 8 lat. Wydaje się, iż najrozsądniejszym rozwiązaniem, mimo swej niedoskonałości, jest dopisywanie przez ustawodawcę kolejnych punktów do § 3, art. 237 kpk. Tylko w ten sposób można zabezpieczyć obywateli przed nadmierną ingerencją państwa w ich prawo do ochrony tajemnicy komunikowania się.

Obok zakresu przedmiotowego uzasadniającego przeprowadzenie podsłuchu bardzo istotnym problemem jest zakres podmiotowy, czyli ustalenie, wobec kogo można go stosować. Krąg osób, które mogą być podsłuchiwane, mimo kazuistycznego przepisu jest bardzo szeroki. Obejmuje on:

- podejrzanego lub oskarżonego;
- pokrzywdzonego;
- osoby, z którymi może kontaktować się podejrzany lub oskarżony;
- osoby, które mogą mieć związek ze sprawcą;
- osoby, które mogą mieć związek z grożącym przestępstwem.

Przepis daje możliwość zarządzenia podsłuchu nie tylko wobec osób fizycznych, ale także osób prawnych i innych jednostek (np. w odniesieniu do telefonów firmowych). Założenie podsłuchu tylko wobec osoby fizycznej może okazać się niewystarczające, jeżeli chociażby działalność przestępcza jest nierozerwalnie związana np. z działalnością gospodarczą. Powstaje zasadnicze pytanie: komu doręczyć postanowienie o zarządzeniu podsłuchu, gdy założono go na zbiorową stację telefoniczną, np. w zakładzie pracy? Czy takie postanowienie należy doręczyć indywidualnie każdemu z rozmówców korzystających z telefonu publicznego, czy tylko jego właścicielowi lub użytkownikowi? Respektowanie konstytucyjnego prawa do ochrony tajemnicy komunikowania się przemawia za rozwiązaniem, iż należy je dostarczyć każdej osobie, której rozmowę podsłuchiwano. W praktyce może jednak powstać problem, jak to zrobić, gdy z telefonu korzystały setki lub nawet tysiące osób i w jaki sposób ustalić ich tożsamość. Problem ten nie został rozwiązany przez ustawodawcę. Pamiętać należy również, iż nic nie stoi na przeszkodzie, aby stosować podsłuch wobec osób korzystających z licznych immunitetów, np. parlamentarnego, dyplomatycznego, sędziowskiego lub prokuratorskiego. Natomiast wyniki podsłuchu będzie można wykorzystać dopiero po uzyskaniu zezwolenia na ściganie osoby objętej immunitetem. W razie braku takiej zgody, dowód z utrwalonej rozmowy telefonicznej należy zniszczyć.

Kodeks postępowania karnego ustala limit czasu, w przeciągu którego może trwać kontrola rozmów telefonicznych i ich utrwalanie. Czynność ta nie może prze-

---

[25] *Ibidem*.

[26] Z. Młynarczyk, *Kontrola i utrwalanie rozmów telefonicznych w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo" 1996, nr 2–3.

[27] T. Taras, *op. cit.*, s. 43.

kroczyć trzech miesięcy. Ustawodawca przewidział sytuacje, w których trzy miesiące mogą okazać się zbyt krótkie, aby zrealizować cele postępowania. Możliwe jest zatem wydłużenie kontroli o dalsze trzy miesiące. Należy jednak pamiętać, że może to nastąpić w szczególnie uzasadnionym wypadku. Prokurator, kierując taki wniosek do sądu, musi należycie wykazać, że za przedłużeniem stosowania podsłuchu przemawiają szczególne okoliczności.

Przedłużać stosowanie podsłuchu można wielokrotnie, ilekroć nie przekracza to trzech miesięcy. Podzielam pogląd B. Kurzępy, że czas trwania czynności winno liczyć się nie od daty wydania postanowienia, lecz od chwili rozpoczęcia realizacji podsłuchu przez jednostkę do tego wyznaczoną[28]. Niedopuszczalne jest stosowanie tzw. nadmiernego podsłuchu. Oznacza to, że kontrola winna być zakończona niezwłocznie po ustaniu przyczyn wymienionych w art. 237, § 1–§ 3 kpk. Otwarte natomiast pozostaje pytanie, czy tak sztywne określenie ram czasowych, w których można prowadzić kontrolę i utrwalanie rozmów telefonicznych, jest prawidłowe. Łatwo bowiem podać praktyczne przykłady z prowadzonych spraw, szczególnie o charakterze gospodarczym lub zorganizowanym, gdzie nawet sześć miesięcy jest okresem zbyt krótkim, aby zrealizować podstawowy cel podsłuchu określony w § 1 art. 237 kpk, jakim jest wykrycie i uzyskanie dowodów przestępstwa. Szwajcarski kodeks postępowania karnego dopuszcza stosowanie podsłuchu telefonicznego do sześciu miesięcy, ale z możliwością jego przedłużenia na kolejne sześciomiesięczne okresy.

Środki masowego przekazu często donoszą o nieprawidłowym postępowaniu z utrwalonymi zapisami podsłuchanych rozmów telefonicznych[29]. Nierzadko efektem prowadzenia kontroli rozmów są duże ilości zapisów niemających żadnego znaczenia dla prowadzonego postępowania. Wobec takich sytuacji ustawodawca w art. 238, § 3 kpk nakazał zniszczenie utrwalonych zapisów, jeżeli nie mają znaczenia dla postępowania karnego. Podobnie zniszczeniu ulec mają zapisy rozmów dokonane na podstawie postanowienia prokuratora, wydanego w wypadku niecierpiącym zwłoki, gdy sąd odmówił jego zatwierdzenia.

Zniszczenie zapisu rozmowy telefonicznej następuje dopiero po wydaniu zarządzenia przez sąd. W postępowaniu przygotowawczym prokurator musi złożyć do sądu wniosek o wydanie zarządzenia. Użyte w tym przepisie słowo „zniszczenie" należy rozumieć jako wymazanie, usunięcie czy skasowanie zapisu z nośnika w sposób uniemożliwiający jego odtworzenie. Jeżeli zajdzie taka potrzeba, sąd może zarządzić fizyczne zniszczenie nośnika. Zniszczony winien być również stenogram. Z czynności tych należy oczywiście sporządzić protokół. Należy postulować, aby organ zezwalający na dokonanie podsłuchu był zobligowany do osobistego udziału w czynnościach likwidacji materiału zbędnego dla postępowania.

Podsłuchiwanie z istoty swej wymaga daleko posuniętej poufności. Aby można było efektywnie zbierać dowody, osoby, których rozmowy są poddawane kontroli, nie mogą sobie zdawać z tego sprawy. W przeciwnym wypadku kontrolowanie rozmów spełnia co najwyżej funkcję środka ograniczającego swobodę komunikowania się z otoczeniem[30]. Aby zapobiec takim sytuacjom, ustawodawca w art. 239 kpk przewi-

[28] B. Kurzępa, *op. cit.*, s. 85.

[29] *Szeroka 12: Podsłuchiwali wszystko jak leci*, „Gazeta Wyborcza" z 6.10.2008.

[30] R. Kmiecik, *Kontrola rozmów telefonicznych jako czynność procesowa i operacyjno-rozpoznawczą,* Lublin 1986.

dział możliwość odroczenia ogłoszenia postanowienia o kontroli i utrwalaniu rozmów telefonicznych osobie, której ono dotyczy. Ogłoszenie może być przesunięte w czasie ze względu na dobro sprawy i nie później niż do prawomocnego zakończenia postępowania. Zdaniem niektórych autorów powód odroczenia, jakim jest dobro sprawy, jest zbyt ogólnikowy co powoduje, że interes śledztwa lub dochodzenia stawiany jest nad interesem podejrzanego[31]. Pogląd taki nie wydaje się słuszny w obliczu możliwości zaskarżenia decyzji o kontroli i utrwalaniu rozmów. Odroczyć ogłoszenie postanowienia można w stosunku do każdej osoby, wobec której założono podsłuch, a nie tylko, jak to było poprzednio, wobec oskarżonego (podejrzanego). W tym miejscu zasygnalizować należy odmienne interpretacje zwrotu „nie później niż do czasu prawomocnego zakończenia postępowania". Rację ma B. Kurzępa, twierdząc, iż poprawne jest rozumowanie, że datą, do której można odroczyć ogłoszenie postanowienia, będzie dzień, w którym Sąd drugiej instancji utrzyma w mocy orzeczenie sądu pierwszej instancji uchylone (nawet wielokrotnie) do ponownego rozpoznania.

W skrajnych przypadkach odstęp czasu pomiędzy datą wydania postanowienia o zarządzeniu podsłuchu a chwilą uprawomocnienia się wyroku może wynosić kilka lat[32]. Poprawne rozumowanie nie oznacza jednak, że jest ono słuszne. K. Ponikwia zauważa, iż co do tego sformułowania nasuwa się szereg wątpliwości dotyczących prawa podejrzanego do obrony oraz prawa pokrzywdzonego do informacji[33]. Aby bowiem uczynić zadość terminowi w postaci prawomocnego zakończenia postępowania, postanowienie o zarządzeniu kontroli i utrwalania rozmów nie może znaleźć się w aktach sprawy, bo w przeciwnym razie podejrzany dowie się o podsłuchu z chwilą końcowego zaznajamiania się z materiałami postępowania. Jednak gdy takie postanowienie nie znajdzie się w aktach głównych, będzie to z pewnością naruszenie prawa oskarżonego do obrony, gdyż ma on pełne prawo do zapoznania się z dowodami przemawiającymi na jego niekorzyść oraz ustosunkowania się do nich. Wobec tak postawionego problemu najsłuszniejszym rozwiązaniem wydaje się propozycja R.A. Stefańskiego, który zaleca, aby przedmiotowy przepis rozumieć w ten sposób, iż prawomocne zakończenie postępowania to koniec tego etapu, w którym przerwano podsłuch, a więc zakończenie postępowania przygotowawczego bądź sądowego[34]. Taka też interpretacja tego przepisu dominuje w praktyce działania organów wymiaru sprawiedliwości. Podzielam takie stanowisko, zdając sobie jednocześnie sprawę z jego niejednoznaczności.

W art. 240 kpk ustawodawca wprowadził możliwość zaskarżenia każdego postanowienia dotyczącego kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych. Zażalenie przysługuje każdej osobie, wobec której stosowano podsłuch. Przedmiotem zażalenia może być zasadność i legalność kontroli i utrwalania rozmów. Skarżąc legalność podsłuchu, odnosimy się do jego prawnej dopuszczalności, co oznacza np., że podsłuch zastosowano przy czynach nienależących do katalogu wskazanego w art. 237, § 3 kpk. Badanie zasadności będzie oznaczało podważanie podstaw faktycznych decyzji o podsłuchu, a więc np. brak dowodów wskazujących na potrzebę jego założenia. Za-

---

[31] W. Osiecki, *Kontrola rozmów telefonicznych w ustawodawstwie polskim*, „Nowe Prawo" 1987, nr 9.

[32] B. Kurzępa, *op. cit.*, s. 91.

[33] K. Ponikwia, *Uwagi krytyczne do art. 239 kpk*, „Prokuratura i Prawo" 2002, nr 10.

[34] *Komentarz KPK*, red. R. A. Stefański, t. 1, Warszawa 1999.

skarżeniu podlega każde postanowienie dotyczące podsłuchu, a więc także decyzja o jego przedłużeniu. Nie da się wykluczyć sytuacji, w której zasadne było zastosowanie podsłuchu, a jego przedłużenie nastąpiło już bezpodstawnie. Podzielam pogląd T. Grzegorczyka, że nie przysługuje zażalenie na postanowienie prokuratora, które nie zostało następnie zatwierdzone przez sąd[35]. Wszak niezatwierdzona decyzja prokuratora nie istnieje, brak jest więc przedmiotu zażalenia.

Na mocy art. 241 kpk przepisy dotyczące kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych stosuje się odpowiednio do kontroli oraz utrwalania przy użyciu środków technicznych treści innych rozmów lub przekazów informacji, w tym korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną. Wykładnia językowa tego przepisu wskazuje, że poszerzenie kontroli i utrwalania, o jakim mowa w art. 237 kpk, dotyczy:

a) treści rozmów innych niż telefoniczne (wszelkie rozmowy, bez względu na to, gdzie i jak prowadzone),

b) treści przekazów informacji innych niż telefoniczne, a wśród nich korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną.

Rację ma T. Grzegorczyk, twierdząc, że w pierwszym wypadku wchodzą w grę rozmowy między dwiema lub więcej osobami, prowadzone bez jakiegokolwiek przekaźnika technicznego. W drugim chodzi już o przekazy informacji, a więc z wykorzystaniem urządzeń technicznych (innych niż telefon), już niekoniecznie w formie rozmów bezpośrednich[36]. Przypomnieć należy, że do nowelizacji omawianego przepisu z 10 stycznia 2003 r. problem zakresu stosowania w procesie podsłuchu był bardzo kontrowersyjny. Zdaniem Sądu Najwyższego przepis ten w poprzednim brzmieniu pozwalał na kontrolę i utrwalanie przekazów informacji innych niż rozmowy telefoniczne, o których mowa była w art. 241 kpk, tylko wtedy, gdy były one przesyłane za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej, tj. przez przewody, systemy radiowe, optyczne lub jakiekolwiek inne urządzenia wykorzystujące energię elektromagnetyczną[37]. Stanowisko takie było w większości aprobowane przez doktrynę[38]. Jednakże pojawiły się też poglądy krytykujące taką interpretację[39]. Nie zamierzam bliżej analizować tego problemu, gdyż w mojej ocenie ma on już charakter historyczny. Ustawodawca, nadając obecny kształt przepisowi art. 241 kpk, jasno i czytelnie wskazał, iż podsłuchiwać w procesie można wszystkie rozmowy, nie tylko te prowadzone za pomocą sieci telekomunikacyjnej. Tym bardziej niezrozumiałe jest stanowisko A. Kiedrowicz, która twierdzi, że kodeks postępowania karnego zezwala na kontrolę przekazów informacji jedynie w ramach sieci telekomunikacyjnych, co w przypadku telefonii internetowej nastręcza zazwyczaj poważne trudności natury technicznej[40]. Prawo do odtwarzania zapisów nagranych rozmów ma sąd lub prokurator, a w wypadkach niecierpiących zwłoki, za ich zgodą, także Policja.

---

[35] T. Grzegorczyk, *op. cit.*, s. 619.

[36] *Ibidem*, s. 621.

[37] Uchwała SN z 21 marca 2000 r., I KZP 60/99.

[38] B. Krzępa, „Prokuratura i Prawo" 2000, nr 11, S. Hoc, OSP 2000, nr 11, M. Wawron, „Prokuratura i Prawo" 2000, nr 12.

[39] W. Grzegorczyk, OSP 2000, nr 10, K. Dudka, „Prokuratura i Prawo" 2000, nr 12.

[40] A. Kiedrowicz, *Zagadnienie kontroli przekazów informacji w ramach telefonii internetowej*, „Prokuratura i Prawo" 2008, nr 10.

Aby można było skutecznie podsłuchiwać, po wydaniu stosowanego postanowienia musi nastąpić jego realizacja. W tym celu ustawodawca nałożył na urzędy, instytucje oraz podmioty prowadzące działalność w dziedzinie poczty i telekomunikacji obowiązek umożliwienia wykonania postanowienia w zakresie przeprowadzenia kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych. Rola ich sprowadza się do stworzenia organizacyjnych i technicznych możliwości zrealizowania omawianej czynności. Podkreślić należy, że operator sieci telekomunikacyjnej nie ma żadnych prawnych podstaw do kwestionowania zasadności wydanego postanowienia. Szczegółowe regulacje dotyczące technicznych aspektów podsłuchu znajdują się w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu technicznego przygotowania sieci służących do przekazywania informacji, do kontroli przekazów informacji oraz sposobu dokonywania, rejestracji, przechowywania, odtwarzania i niszczenia zapisów z kontrolowanych przekazów[41]. Tematyka ta jednak wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

Przedstawione uwagi na temat funkcjonowania podsłuchu w polskim prawie karnym wskazują, iż obecne rozwiązanie, mimo mankamentów, stara się zabezpieczyć możliwości zdobywania dowodów przestępstw przy równoczesnym respektowaniu konstytucyjnego prawa do poszanowania wolności i tajemnicy komunikowania się.

[41] Dz.U. z 2003 r., Nr 110, poz. 1052.

BEZPIECZEŃSTWO 2009 nr 1-2 TEORIA I PRAKTYKA

Natalia Mirska

Podatność wiktymizacyjna a samoocena i optymizm[1]

Wprowadzenie

Wraz z rozwojem gospodarczym, ekonomicznym oraz narastającym wpływem kultury konsumpcyjnej nastąpił wzrost zagrożenia przestępczością, nierozerwalnie związaną z cierpieniem i poczuciem krzywdy osób nią dotkniętych. Wzrastające zjawisko przestępczości pociąga za sobą budowanie coraz to doskonalszych programów profilaktycznych i prewencyjnych, dotyczących jednak głównie potencjalnych sprawców i obejmujących przede wszystkim ponowną socjalizację i budowanie programów resocjalizacyjnych. Jest oczywiste, że takie oddziaływanie profilaktyczne i prewencyjne, mające na celu zapobieganie przestępczości nie może ominąć problemu samych ofiar, które w wyniku dokonywanej na nich przemocy cierpią najbardziej. Biorąc pod uwagę fakt, że nie wszystkie jednostki ulegają wiktymizacji, a jedni stają się ofiarami częściej niż inni nawet kilkakrotnie, pojawia się pytanie, kto i dlaczego staje się ofiarą przestępstwa. Wydaje się, że gruntowne usystematyzowanie wiedzy, dotyczącej związku właściwości psychicznych jednostki ze stawaniem się ofiarą przestępstwa, mogłoby w znacznym stopniu ułatwić odpowiedź na to pytanie.

Kwestia, kto i dlaczego staje się ofiarą przestępstwa, od kilkudziesięciu lat wywołuje żywe zainteresowanie psychologów i kryminologów. Pytanie to stało się podstawą do utworzenia nowej dyscypliny naukowej, jaką jest wiktymologia – czyli nauka koncentrująca się na ofiarach oraz na badaniach prowadzonych nad zjawiskiem wiktymizacji. Pojęcie to na gruncie wiktymologii rozumiane jest jako każdy akt sprawiający, że dana osoba staje się ofiarą działania wymierzonego przeciwko niej, przy czym działanie to nie jest formą kary, a jest działaniem niezasłużonym, niesprawiedliwym i wywołującym poczucie krzywdy oraz cierpienia.

[1] Artykuł powstał na podstawie pracy magisterskiej autorki napisanej pod kierunkiem dr Małgorzaty Toeplitz-Wiśniewskiej w Instytucie Psychologii Stosowanej na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, obronionej 21.10.2009 r.

Zastanawiający jest tu fakt, że pomimo iż prawdopodobieństwo stania się ofiarą napadu na ulicy wydaje się takie same, a przynajmniej porównywalne dla wszystkich przechodniów, to jedni stają się ofiarami tego napadu częściej niż inni. Szczególnie interesujące wydaje się również to, że ofiary te często nie odznaczają się widocznymi cechami szczególnymi i zostają wybrane z tłumu innych ludzi przez obcego sobie napastnika, a czyn dokonywany jest z reguły spontanicznie. Rozważania teoretyczne prowadzone na gruncie wiktymologii, poparte badaniami, skłaniają do refleksji, że istnieją pewne prawidłowości stawania się ofiarą.

Podatność wiktymogenna

Polska Karta Praw Ofiary definiuje: „ofiara to osoba fizyczna, której dobro chronione prawem zostało naruszone lub bezpośrednio zagrożone przez przestępstwo"[2].

Jednostki, które z jakichkolwiek powodów uległy wiktymizacji, łączą zawsze pewne znamienne cechy wspólne. Pierwszą z nich jest utrata cenionych dóbr, na przykład materialnych, lub strata wartości, jakimi mogą być zdrowie czy życie. Drugą cechą jest to, że strata ta jest niezasłużona, niesprawiedliwa i zawsze wiąże się z cierpieniem ofiary. Trzecią znamienną cechą jest to, że ofiara zawsze jest środkiem służącym do realizacji jakiegoś celu[3]. Mogą nim być na przykład dobra materialne, jakimi jednostka-ofiara dysponuje, lub realizacja potrzeb psychicznych sprawcy.

Rozważania teoretyczne prowadzone na gruncie wiktymologii, poparte badaniami, skłaniają do refleksji, że istnieją pewne prawidłowości stawania się ofiarą. Pytanie brzmiałoby zatem, jaki czynnik lub zespół czynników powoduje, że konkretna osoba staje się celem czyjegoś ataku.

Aby uzyskać na nie odpowiedź, obszar zainteresowań wiktymologii, jaką wcześniej stanowił tylko proces wiktymizacji, przeniósł się na samą ofiarę, a zwłaszcza na poszukiwanie jej indywidualnych cech predestynujących ją do stawania się osobą szczególnie podatną na doznanie skrzywdzenia, a także na analizę i próbę określenia stopnia udziału ofiary w genezie przestępstwa. Jednym z głównych powodów takiej zmiany obszaru zainteresowań był wzrost liczby przypadków zabójstw dokonywanych przez morderców seryjnych. W trakcie konstruowania psychologicznych portretów w zakresie tego typu przestępstw wskazano na istotność wielu wspólnych cech w obrębie tej grupy ofiar[4].

Pierwszym teoretykiem, który podjął się próby zdefiniowania tej zmiennej, był Hans von Hentig , teoretyk uważany za twórcę wiktymologii. Postulował on istnienie tzw. *victim-precipitation* (VP) jako stałej cechy osobowości człowieka, predestynującej do doznania wiktymizacji. Z kolei Silverman, który podjął próbę dokładniejszej definicji pojęcia pierwotnie skonstruowanego przez von Hentiga, pisze; „działanie sprawcy, stanowiące przestępstwo, jest zainicjowane i bezpośrednio związane z działaniem (fi-

[2] Art. 115 § 11 Kodeksu karnego, rezolucja 40/34 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 29 listopada 1985 r., Deklaracja podstawowych zasad sprawiedliwości dla ofiar przestępstw i nadużyć władzy, pkt. A [ONZ 85], art. 47 Konstytucji RP, art. 49 i art. 51 § 2 Kodeksu postępowania karnego.

[3] I. Pospiszyl, *Ofiary chroniczne. Przypadek czy konieczność*, Warszawa 2003.

[4] *Zabójcy i ich ofiary*, red. J.K. Gierowski, T. Jaskiewicz-Obydzyńska, Kraków 2002.

zycznym lub werbalnym, świadomym lub nie) ze strony ofiary. Sprawca odbiera zachowanie ofiary jako czynnik ułatwiający popełnienie przestępstwa. Ofiara wyzwala działanie sprawcy, jakby za pomocą języka spustowego"[5].

W Polsce najbardziej gruntowną i rozbudowaną analizę znaczenia indywidualnych właściwości człowieka w zaistnieniu przestępstwa prowadził Brunon Hołyst, który jest twórcą koncepcji podatności wiktymogennej. Pojęcie to rozumiane jest jako pewien zespół dyspozycji sprawiający, że jednostka staje się szczególnie podatna na bycie ofiarą, przy czym źródłem tej podatności mogą być pewne stałe cechy osobiste jednostki, na przykład fizyczna lub psychiczna słabość, sytuacja społeczna, w jakiej znajduje się osoba (wykonywanie zawodu o szczególnym ryzyku stania się ofiarą, np. policjanta, ochroniarza).

Rozważania dotyczące potencjału wiktymogennego prowadzone na gruncie wiktymologii oraz badania, których wyniki wskazują na istnienie różnic indywidualnych w zakresie tendencji ulegania wiktymizacji, zainicjowały proces tworzenia różnych typologii ofiar i ich podatności wiktymogennej. Tworzenie tych typologii, oprócz szerokich implikacji teoretycznych, posiada również znaczenie praktyczne, ponieważ dokładne ustalenie właściwości psychicznych jednostki może mieć wpływ na zapobieganie bycia ofiarą w przyszłości.

Typologie podatności wiktymogennej można pogrupować według trzech kryteriów[6]:

- typologie skoncentrowane na indywidualnych właściwościach ofiar, przestępstwa (typologia von Hentiga: 1948, Ellenbergera: 1954);
- typologie skoncentrowane na udziale ofiar w genezie przestępstwa (typologia Schafera: 1997);
- typologie mieszane, koncentrujące się zarówno na cechach indywidualnych ofiar, jak i na ich roli w zaistnieniu przestępstw (typologia Hołysta: 1997).

Typologie skoncentrowane na indywidualnych właściwościach ofiar przestępstwa

Najbardziej znaną typologię skoncentrowaną na indywidualnych cechach stworzył von Hentig. Autor podczas tworzenia typologii koncentrował się na szczególnej i najbardziej drastycznej formie poszkodowania – zabójstwie. Von Hentig wymienia następujące typy ofiar szczególnie narażonych na zabójstwo[7]:

1. Jednostki depresyjne (*the depresive*) i apatyczne – osoby te swoim zachowaniem sygnalizują własną słabość i niezdolność do obrony, depresyjność ponadto może wiązać się z izolacją od otoczenia, co zmniejsza prawdopodobieństwo uzyskania pomocy w sytuacji trudnej. Według von Hentiga ten właśnie typ najbardziej narażony jest na zabójstwo, którego celem jest najczęściej pozyskanie dóbr, jakie posiada ofiara.

---

[5] R.A. Silverman, *Victim Typologies: Overviev. Critique and Reformation*, „Victymology" 1974 (Toronto – London), s. 34–35.

[6] Za: I. Pospiszyl, *Ofiary chroniczne...*, *op. cit.*, s. 13.

[7] B. Hołyst, *Wiktymologia*, Warszawa 1997, s. 434–440.

2. Ofiara żądna zysku (*the greedy of gain*) – typ ten obejmuje jednostki, które poprzez swoją zachłanność i dążenie do osiągnięcia dóbr za wszelką cenę same stają się ofiarami, na przykład mogą być to osoby, które poprzez angażowanie się w nielegalne interesy rezygnują z ochrony prawnej.

3. Ofiara rozpustna (*the greedy*) – osoby te dążą do zaspokajania swoich potrzeb w sposób niekonwencjonalny i często nieakceptowany w społeczeństwie, na przykład kobiety o mocno rozbudzonych potrzebach i fantazjach seksualnych, które poprzez ich realizację mogą uwikłać się w sytuacje dla nich niebezpieczne.

4. Dręczyciel (*the tormentor*) – typ ten obejmuje jednostki agresywne, znęcające się nad innymi. Osoba taka w rezultacie staje się zarówno sprawcą, jak i ofiarą, ponieważ swoimi czynami i zachowaniem sama prowokuje własną wiktymizację.

5. Ofiara samotna i ze złamanym sercem (*the lonless and heartbroken*).

6. Ofiara postawiona w sytuacji bez wyjścia (*bloked expected foghten*). Dotyczy na przykład hazardzistów, osób, które z racji swoich słabości i uzależnień szczególnie często padają ofiarą szantażu czy rozboju.

Na podstawie analizy typologii von Hentiga, Ellenberger[8] przedstawił następujące właściwości psychologiczne jednostek szczególnie narażonych na przestępstwo:

1) skłonności masochistyczne,

2) „syndrom Abla",

3) apatia, zniechęcenie do życia.

Skłonność masochistyczna, czyli upodobanie do doznawania cierpienia, jest właściwością w sposób oczywisty wpływającą na podatność wiktymogenną poprzez prowokowanie sytuacji obciążonych zagrożeniem. „Syndrom Abla" dotyczy osób, które mają szczególne poczucie winy z powodu doznawanego w życiu powodzenia i sukcesów, co skłania ich do pewnego specyficznego rodzaju wyrównywania niesprawiedliwości społecznych. Postawa taka powoduje, że jednostki stają się podatne na różnego rodzaju wykorzystywanie przez oszustów i naciągaczy.

Apatia, zniechęcenie do życia, podobnie jak w przypadku jednostki depresyjnej wymienianej przez von Hentiga, może warunkować tę podatność.

Typologie skoncentrowane na udziale ofiar w genezie przestępstwa

U podstaw tworzenia tego rodzaju typologii leży założenie, że przestępstwo przeciwko osobie wynika ze specyficznej relacji między sprawcą i ofiarą. Zachowanie ofiary bardziej lub mniej świadome przyczynia się do faktu uczynienia jej krzywdy.

Najbardziej wyczerpującą typologię sformułowaną w tym obszarze stworzył Schafer, za którym Pospiszyl wymienia[9]:

1. Ofiary przypadkowe, kiedy całkowitą odpowiedzialność za wiktymizację jednostki ponosi sprawca. Sama ofiara nie przyczynia się do przestępstwa i nie można przypisywać jej odpowiedzialności za prowokację czynu.

[8] *Ibidem*, s. 440–441.

[9] I. Pospiszyl, *Ofiary chroniczne...*, *op. cit.*, s. 20–21.

Ofiary prowokujące, czyli jednostki, które swoim zachowaniem sprowokowały czyn przestępczy, na przykład poprzez manifestowanie swojego bogactwa.

3. Ofiary bezmyślne, które nie przestrzegają elementarnych zasad bezpieczeństwa zwykle z powodu braku wyobraźni lub nieświadomości zagrożenia.

4. Ofiary słabe psychofizycznie. Ze względu na słabość w pewnych obszarach stanowią łatwy cel ataku ze strony napastnika. Odpowiedzialność za dokonanie czynu leży w tym przypadku całkowicie po stronie napastnika.

5. Ofiary słabe społecznie. Kategoria ta odnosi się w szczególności do mniejszości narodowych i ofiar dyskryminacji społecznej. Za wiktymizację jednostki bezpośrednio odpowiedzialny jest sprawca, ale pośrednio odpowiedzialność ponosi całe społeczeństwo, które toleruje lub wręcz potęguje tę dyskryminację.

Ofiary autodestrukcji. Dotyczy osób, które charakteryzują się tendencją do zachowań ryzykownych i lubiących tak zwane „życie na krawędzi". Takie upodobania w oczywisty sposób przyczyniają się do prowokowania zagrażających sytuacji, przez co osoby mogą być same odpowiedzialne za swoją wiktymizację.

7. Ofiary polityczne. W przypadku tego typu pojawia się trudność ustalenia stopnia odpowiedzialności ofiary. Z perspektywy prawnej często takie jednostki oceniane są jako odpowiedzialne za swoje poszkodowanie, natomiast w świetle moralności mogą być uznawane za osoby wartościowe, których stopień odpowiedzialności za wiktymizację jest nieznaczny[10].

Typologie mieszane, koncentrujące się zarówno na cechach indywidualnych ofiar, jak i na ich roli w zaistnieniu przestępstwa

Typologie te stanowią w pewnym sensie syntezę dwóch wyżej wymienionych koncepcji podatności wiktymogennej. Warto tu przytoczyć koncepcje podatności wiktymogennej autorstwa Hołysta[11]. Typologia ta odwołuje się zarówno do indywidualnych właściwości ofiary, jej sytuacji społecznej, jak i jej zachowania przyczyniającego się do poszkodowania i związanego z tym stopnia odpowiedzialności.

Wyróżnione przez autora rodzaje podatności wiktymogennej to:

1. Predestynacja, oznaczająca pewne cechy i dyspozycje zwiększające ryzyko skrzywdzenia. Może mieć charakter zawiniony lub niezawiniony. Predestynacja zawiniona odnosi się do podjętych świadomie zachowań jednostki, które zwiększają ryzyko poszkodowania, na przykład udział w bójce, z kolei predestynacja niezawiniona nie wynika ze świadomego działania, ale z sytuacji społecznej, w jakiej znalazła się osoba, na przykład samotna kobieta zamieszkująca niebezpieczną dzielnicę.

2. Nieostrożność. Ten rodzaj odnosi się do osób bardziej lub mniej świadomie stwarzających sprzyjające okoliczności do dokonania czynu przestępczego. Nieostrożność może przybrać formę trwałą, gdy na przykład mieszkając w dzielnicy o dużym wskaźniku przestępczości, jednostka nie stosuje należytych zabezpieczeń mienia, lub incydentalny – gdy na przykład jednostka wybiera drogę do domu prowadzącą przez słabo oświetlone miejsce.

[10] *Ibidem*.

[11] *Ibidem*, s. 23–25.

3. Prowokacja. Odnosi się do mniej lub bardziej celowych zachowań, które mogą być skutkiem albo zamiaru, albo zwykłej bezmyślności, którymi ofiara bezpośrednio przyczynia się do własnej wiktymizacji. Przykładem może być afiszowanie się swoją zamożnością.

4. Ofiary uciążliwe i niewygodne. Jednostki, które pozostają ze sprawcą w określonego rodzaju relacji zależności, przez co są narażone na wiktymizację. Ofiary takie często mają świadomość zagrożenia, ale nie potrafią temu problemowi zaradzić. Ofiarą uciążliwą może być na przykład przewlekle chory współmałżonek. Ofiary te oczywiście nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za poszkodowanie ze strony napastnika.

Podatność wiktymogenna, czyli podatność na stanie się ofiarą przestępstwa, jest zjawiskiem uwarunkowanym wieloczynnikowo. Z jednej strony, na jej zwiększenie wpływają czynniki zewnętrzne znajdujące się poza jednostką, jak na przykład sytuacja społeczna, miejsce zamieszkania czy zamieszkiwanie w niebezpiecznej dzielnicy miasta, z drugiej strony – podatność tę warunkują indywidualne właściwości psychiczne człowieka, wpływające na zachowanie jednostki, które mogą się albo przyczyniać do poszkodowania, lub też zmniejszać prawdopodobieństwo jego zaistnienia poprzez podjęcie odpowiednich działań zabezpieczających. Dodatkowo fakt stania się ofiarą wpływa negatywnie na właściwości psychiczne jednostki.

Szczególnie interesujący wydaje się związek podatności wiktymogennej z pewnymi względnie stałymi cechami osobowości, jakimi mogą być optymizm i samoocena.

Optymizm

Zjawisko optymizmu u różnych ludzi i w różnych kulturach rozumiane bywa odmiennie. Potocznie pojęcie to rozumie się jako postawę, stosunek do życia, który opiera się na założeniu, że świat w zasadzie jest miejscem pozytywnym, a ludzie to istoty dobre. Jest to także postawa dotycząca przyszłości, wyrażająca się w przekonaniu, że przyszłe wydarzenia będą dla jednostki czy dla całego społeczeństwa, w którym żyje bardziej pozytywne niż negatywne. Optymista to człowiek, który z nadzieją patrzy w przyszłość, oczekuje pozytywnych wydarzeń w swoim życiu i wierzy, że jego działania przyniosą upragniony skutek, a także żywi przekonanie, że ludzie są dobrzy. Pesymista z kolei uważany jest za jednostkę, która nie wierzy w dobro ludzi i świata oraz dostrzega tylko złe i ciemne strony rzeczywistości, a także negatywnie ocenia wizje przyszłości.

W literaturze naukowej optymizm definiowany jest jako „Względnie trwała tendencja do spostrzegania, wyjaśniania i oceniania świata i zjawisk w nim zachodzących w kategoriach raczej pozytywnych niż negatywnych, oraz względnie trwała skłonność do przewidywania i oczekiwania przyszłych, mniej lub bardziej konkretnych wydarzeń związanych z podmiotem jako raczej dla niego pomyślnych niż niepomyślnych w przypadku niepewności odnośnie do możliwości zaistnienia tych wydarzeń, przy czym tendencja do pozytywnej oceny świata oraz oczekiwanie pomyślności służą usprawnieniu procesów adaptacji, czyli poprawie ogólnego dobrostanu jednostki”[12].

[12] R. Stach, *Optymizm*, Kraków 2006, s. 17.

Optymizm posiada znaczący wpływ na funkcjonowanie jednostki zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym. Aby wyjaśnić ten wpływ, należy odpowiedzieć na pytanie, w jakich warunkach człowiekowi potrzebny jest optymizm i kiedy zostaje uruchamiany.

Optymizm zostaje zwykle zaktywizowany wówczas, gdy jednostka napotyka jakieś przeszkody w swojej działalności, gdy przewiduje wystąpienie zagrożenia lub mu ulega, a także wtedy, gdy planuje podjęcie jakichś działań, zamierza osiągnąć wyznaczony przez siebie cel. Optymizm lub pesymizm uruchamiany zostaje także, kiedy jednostka zadaje sobie pytania mające charakter ogólny, które dotyczą ludzkiej natury lub świata[13].

Oczekiwania związane z tym, co zdarzy się w przyszłości, to znaczy, z jakimi zagrożeniami przyjdzie zmierzyć się jednostce i jakie będą tego konsekwencje, a także czy osiągniemy upragniony cel, a także pytania ogólne dotyczące natury świata zawierają sporą dozę niejasności, nie mogą być jednoznacznie określone i wywołują u jednostki poczucie niepewności. Optymizm wydaje się więc pełnić tu funkcje adaptacyjne, pozwalając człowiekowi z nadzieją patrzeć w przyszłość, oraz chroni przed obawami wynikającymi z antycypacji zagrożeń. Należy jednak podkreślić, że wciąż nie znamy powodów, dla których jedne osoby w sytuacji niejasności i niepewności formułują odpowiedzi o znaczeniu pozytywnym, a inne wręcz przeciwnie[14].

To, czy optymizm pełni rolę adaptacyjną, czy potencjalnie szkodliwą dla funkcjonowania jednostki, zależy głównie od tego, czy człowiek w procesie formułowania oczekiwań dotyczących przyszłości bierze pod uwagę realia rzeczywistości czy też nie.

Warto w tym miejscu za N. Weinstein wyróżnić[15]: optymizm funkcjonalny, rozumiany jako formułowanie oczekiwań pozytywnych zdarzeń, które wiążą się z wysoką subiektywną oceną zdolności i umiejętności, oraz optymizm nierealistyczny (defensywny), który wiąże się z formułowaniem oczekiwań nierealistycznych, związanych z postrzeganiem siebie jako jednostki mniej niż inne narażonej na zetknięcie się ze zdarzeniami negatywnymi i jednoczesnym postrzeganiu siebie jako osoby, która jest bardziej predysponowana do doświadczania zdarzeń pozytywnych. Jest to swoiste myślenie życzeniowe, którego ilustrację stanowi badanie Weinsteina[16]. Respondenci otrzymywali listę kilkudziesięciu wydarzeń, jakie mogą spotkać każdego z nas. Niektóre z nich posiadały wartość pozytywną, jak na przykład posiadanie własnego domu czy udane małżeństwo, inne miały znaczenie negatywne, jak na przykład alkoholizm czy rozwód. Zadaniem respondentów było porównanie swoich szans i szans kolegów na doświadczenie zdarzeń z obu grup, pozytywnych i negatywnych. Większość respondentów przeceniała swoje szanse na doświadczenie zdarzeń pozytywnych, a nie doceniała szansy wystąpienia w ich życiu tych negatywnych.

Podobnego rozróżnienia dokonała S.E. Taylor[17], wyróżniając dwa rodzaje optymizmu: funkcjonalny i obronny, który dotyczy wydarzeń zagrażających jednostce. Główną właściwością tego rodzaju optymizmu jest tendencja do pomniejszania za-

[13] *Ibidem*.

[14] *Ibidem*.

[15] N.D. Weinstein, *Unrealistic optimism abort future life events*, „Journal of Personality and Social Psychology", Washington 1980, nr 39, s. 806–820.

[16] M. Kofta, T. Szustrowa, *Złudzenia, które pozwalają żyć*, Warszawa 2001, s. 257.

[17] R. Stach, *Optymizm...*, s. 67–68.

grażających dla jednostki konsekwencji tych negatywnych zdarzeń, a nawet skłonność do ich zaprzeczania.

Optymizm funkcjonalny posiada dla autorki podobne znaczenie jak dla Weinsteina i rozumiany jest jako oczekiwanie pozytywnych zdarzeń, głównie efektów własnej działalności, związane z postrzeganiem siebie samego jako posiadającego możliwości, aby osiągnąć sukces.

Wpływ optymizmu na podatność wiktymogenną wydaje się interesujący szczególnie dlatego, że zmierza on w dwóch kierunkach. Z jednej strony nadmiernie wysoki optymizm może prowadzić do wzrostu tej podatności ze względu na zbyt duże zaufanie jednostki do otoczenia, nadmiernie pomyślnej oceny zdarzeń i nierealistycznych przekonań typu „nie może stać mi się nic złego". Taki nadmierny optymizm może przyczynić się do niepodejmowania przez osobę odpowiednich działań zabezpieczających przed potencjalnym zagrożeniem, na przykład niezamykanie drzwi do mieszkania lub nieposiadanie odpowiedniego systemu zabezpieczeń mienia albo też przebywanie w miejscach szczególnie niebezpiecznych, co powszechnie uważane jest za istotny czynnik warunkujący wiktymizację. Z kolei niski optymizm związany jest ze zniechęceniem do życia, łatwym poddawaniem się w sytuacjach trudnych i negatywnymi przekonaniami dotyczącymi własnej osoby i swojej skuteczności, co może przyczynić się do wzrostu tej podatności poprzez mimowolne wysyłanie sygnałów o swojej bezbronności, mogące przyciągać potencjalnych napastników.

Samoocena

Samoocena rozumiana jest jako uogólniona postawa odnosząca się do własnej osoby, dotycząca sądów i opinii na temat swoich fizycznych, psychicznych i społecznych właściwości, wywierająca istotny wpływ na samopoczucie i zachowanie jednostki.

W zależności od własnych ocen jednostki dotyczących swoich właściwości oraz emocjonalnego stosunku do osobistych cech samoocena może mieć charakter pozytywny lub negatywny[18].

Nie jest zaskakujące to, że człowiek reaguje na świat zgodnie z tym, jak spostrzega samego siebie. Osoby z wysoką samooceną podejmują się coraz trudniejszych wyzwań oraz stawiają sobie ambitniejsze cele w porównaniu z osobami o niskiej samoocenie, ponieważ osoby z wysoką samooceną wierzą, że posiadają wysokie kompetencje, aby sprostać wymaganiom, jakie tworzą przed nimi warunki zewnętrzne.

Wiele badań wykazało istotność samooceny w formułowaniu i osiąganiu celów, a także odnoszeniu sukcesów. Jednym z ważniejszych wyznaczników osiągania celów jest wysoka samoocena, a zwłaszcza spostrzeganie siebie jako skutecznych i zdolnych do podejmowania wyzwań. Wiąże się to ze swoistym oczekiwaniem sukcesu przez osoby z wysoką samooceną i związanym z tym większym wkładem wysiłku i zaangażowaniem w podjęte działanie w porównaniu z osobami z samooceną niską. Osoby o niskiej samoocenie gorzej oceniają swoje szanse na sukces w podjętym działaniu, przez co wkładają w czynności mniej wysiłku, co w konsekwencji powoduje niższy poziom wykonania czynności czy szansy odniesienia powodzenia[19].

[18] S. Szewczuk, *Słownik psychologiczny*, Warszawa 1979, s. 27.

[19] B. Wojciszke, *Człowiek wśród ludzi*, Warszawa 2002.

Podobne wnioski uzyskali Caroll i Tossi[20], którzy stwierdzili, że osoby charakteryzujące się wysoką samooceną podejmowały większy wysiłek, gdy musiały podjąć się trudniejszych celów, w porównaniu z osobami z samooceną niską.

Wysunięto założenie, że samoocena także może być związana z podatnością wiktymogenną, ponieważ nadmiernie wysoka samoocena może wpływać na przecenianie swoich możliwości zarówno fizycznych, jak i psychicznych i skłaniać na przykład do walki z napastnikiem w sytuacji, gdy lepszą strategią okazałaby się ucieczka. Wysoka samoocena może również wpływać na przebywanie w miejscach niebezpiecznych, a nawet prowokowanie sytuacji zagrażających ze względu na zbyt pozytywną ocenę możliwości poradzenia sobie z sytuacją. Z kolei niska samoocena, podobnie jak w przypadku niskiego optymizmu, może warunkować wysyłanie napastnikowi sygnałów o swojej niezdolności do obrony i słabości, czy nawet, jak to ma często miejsce w przypadku zjawiska przemocy domowej, powodować przekonanie, że zasługuje się na karę.

Badania własne

Celem prowadzonych przez autorkę badań własnych było poszukiwanie związków pomiędzy podatnością wiktymogenną, czyli podatnością na stanie się ofiarą przestępstwa a takimi właściwościami psychicznymi, jak samoocena i optymizm.

Badania prowadzone były w okresie od lutego do czerwca 2009 r. w Krakowie. Wzięło w nich udział w sumie 160 osób, z czego połowę stanowili mężczyźni, a połowę kobiety. Analizą objęto studentów amerykanistyki, zarządzania i stosunków międzynarodowych oraz emerytów należących do Akademii Pełni Życia mającej status Uniwersytetu Trzeciego Wieku. Badania przeprowadzone zostały za pomocą indywidualnych spotkań, które miały charakter jednorazowy, a także anonimowy. Średni wiek dla grupy młodych kobiet wynosi 22,07, dla młodych mężczyzn 22,45, dla grupy kobiet w wieku podeszłym 70,20 oraz dla mężczyzn w wieku podeszłym 69,10.

Metody badawcze

Zmienne zbadano za pomocą trzech metod kwestionariuszowych. Czas badania nie był ograniczony, jednak średnia wypełnienia kwestionariuszy wynosiła: dla studentów – 55 minut, dla emerytów zaś ok. 75 minut.

W badaniu wykorzystano następujące narzędzia badawcze:

1. Kwestionariusz do badania potencjału wiktymogennego jednostki (PW) (Klaudia Klukowska: 2006) rozumianego jako podatność do stania się ofiarą przestępstwa. Zawiera 36 pytań, przy każdym z nich umieszczona jest czterostopniowa skala, na której respondent zaznacza swoją odpowiedź. Cyfra 1 oznacza „zdecydowanie tak", cyfra 2 „raczej tak", cyfra 3 „raczej nie", 4 „zdecydowanie nie". Wynik ogólny mieści się w przedziale 36–144 punkty. Im wyższy wynik, tym większa podatność wiktymogenna.

[20] Z. Zalewski, *Psychologia zachowań celowych*, Warszawa 1991, s. 126.

Metoda służy do badania mieszkańców dużych miast, ewentualnie miasteczek, w których rozwinięta jest komunikacja miejska. Badanie kwestionariuszem mieszkańców wsi jest niewskazane ze względu na obecność określonych pytań dotyczących na przykład podróżowania metrem. Rzetelność narzędzia jest bardzo wysoka. Współczynnik alfa Cronbacha wynosi 0,922.

2. Kwestionariusz do badania optymizmu (Ryszard Stach: 2002) rozumianego jako stała skłonność do pozytywnego wartościowania świata i przewidywania przyszłych zdarzeń jako pomyślnych. Narzędzie przeznaczone jest do badania osób dorosłych. Kwestionariusz ten zawiera 32 pozycje stanowiące krótki opis rozmaitych wydarzeń i problemów dotyczących różnych sytuacji życiowych. Pod każdą z pozycji znajdują się cztery odpowiedzi, swego rodzaju rozwiązania opisywanych sytuacji, z których respondent może wybrać tylko jedną. Czas badania nie jest ograniczony. W kwestionariuszu wyróżniono następujące skale:

a) skala optymizmu esencjalnego (12 pozycji kwestionariuszowych) – maksymalny wynik w tej skali wynosi 64 punkty;

b) skala optymizmu sprawczego (20 pozycji kwestionariuszowych), która obejmuje dwie podskale:

– optymizm sprawczy osobisty (7 pozycji),

– optymizm sprawczy społeczny (8 pozycji).

Obliczanie wyników polega na podsumowaniu punktów uzyskanych przez respondenta w poszczególnych pozycjach kwestionariusza. Wyniki wysokie, w granicach od 7 do 10 stena, sugerują znaczne nasilenie optymizmu, wyniki niskie, w granicach od 4 do 1 stena, wskazują na niskie nasilenie tej skłonności.

3. Skala poczucia własnej wartości (RSES) Morrisa Rosenberga (1965) – metoda ta jest narzędziem służącym do pomiaru ogólnej postawy wobec samego siebie. Zawiera 10 twierdzeń dotyczących pozytywnych i negatywnych ocen własnej osoby. Przy każdym z tych twierdzeń umieszczona jest 10-punktowa skala, na której respondent umieszcza swoje odpowiedzi. Wynik ogólny mieści się w przedziale od 10 do100. Im niższy jest wynik, tym poziom samooceny badanego jest mniejszy.

Wyniki od 1 do 4 stena wskazują na bardzo niskie natężenie tej zmiennej, wyniki od 5 do 6 stena świadczą o średnim natężeniu samooceny, z kolei wyniki mieszczące się w granicach 7–10 stena interpretowane są jako wyniki wysokie.

Pytania badawcze

Analiza wyników badań przeprowadzonych przez autorkę miała na celu uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- Czy istnieją różnice pomiędzy osobami młodymi a osobami w wieku podeszłym w zakresie: podatności na wiktymizację, poziomu optymizmu, samooceny?
- Czy istnieją różnice pomiędzy kobietami i mężczyznami ze względu na płeć w zakresie: podatności na wiktymizację, poziomu optymizmu, samooceny?
- Czy efekt interakcyjny pomiędzy wiekiem a płcią jest modulatorem różnic w zakresie: podatności na wiktymizację, poziomu optymizmu, samooceny?
- Czy czynnik wieku jest istotnym modulatorem wpływu samooceny i optymizmu na podatność wiktymogenną?

- Czy płeć jest istotnym modulatorem wpływu samooceny i optymizmu na podatność wiktymogenną?

Badane zmienne

Podatność wiktymogenna rozumiana jako zespół cech czy dyspozycji psychicznych bądź też społecznych jednostki czyniących ją osobą szczególnie podatną na stanie się ofiarą przestępstwa lub przemocy[21].

Samoocena rozumiana jako uogólniona postawa odnosząca się do własnej osoby, dotycząca sądów i opinii na temat swoich fizycznych, psychicznych i społecznych właściwości, która wywiera istotny wpływ na samopoczucie i zachowanie jednostki.

Optymizm rozumiany jako ogólna, względnie stała skłonność do spostrzegania i wyjaśniania zjawisk w kategoriach bardziej pozytywnych niż negatywnych oraz do pomyślnej antycypacji zdarzeń w przyszłości[22].

W badaniu występują także dwie zmienne kryterialne: wiek i płeć.

Wyniki badań

W ramach procedury statystycznej zastosowane zostały następujące metody: test t-Studenta dla grup niezależnych, analiza wariancji ANOVA dla układów czynnikowych oraz analiza korelacyjno-regresyjna. Pierwsza z metod wnioskowania statystycznego została użyta celem określenia różnic pomiędzy grupami wiekowymi oraz pomiędzy badanymi kobietami i mężczyznami w zakresie zmiennych: podatność na wiktymizację, poziom optymizmu, samoocena.

Analiza wariancji posłużyła do określenia istotności wpływu efektu interakcyjnego pomiędzy zmiennymi: płeć i wiek na zmienne: podatność na wiktymizację, poziom optymizmu, samoocena, natomiast analiza korelacyjno-regresyjna została zastosowana celem wykrycia zależności pomiędzy samooceną i poziomem optymizmu a podatnością na wiktymizację. Dla wszystkich zastosowanych procedur ustalony został jeden poziom istotności: alfa Cronbacha = 0,05.

Uzyskane zostały następujące wyniki. Młode osoby cechuje znacznie wyższa podatność na stanie się ofiarą przestępstwa oraz istotnie wyższy poziom optymizmu niż osoby w wieku podeszłym (por. tabela 1).

Tabela 1. Różnice w zakresie podatności na wiktymizację i poziomu optymizmu pomiędzy grupą osób w podeszłym wieku (Grupa 1, n = 60) i grupą osób młodych (Grupa 2, n = 60). Zastosowano test t-Studenta

Metody	M Grupa 1	M Grupa 2	t	p
Kwestionariusz Potencjału Wiktymogennego	65,68	80,00	-5,50	0,0000
Kwestionariusz Optymizmu	23,10	28,72	-3,68	0,0003

M – średnia, t – wartość statystyki t, p – poziom istotności.

[21] I. Pospiszyl, *Ofiary chroniczne...*, s. 23.

[22] R. Stach, *Optymizm*, Kraków 2006, s. 17.

Podobne wyniki w zakresie różnic między grupami wiekowymi w poziomie optymizmu uzyskał Stach[23]. Według badań autora średni poziom optymizmu jest istotnie niższy dla osób w wieku podeszłym niż u osób określonych jako młode i w wieku średnim. Wykazany został także istotny wpływ wieku na podatność wiktymogenną i poziom optymizmu. W przypadku osób starszych ów wpływ się nie zaznacza, natomiast wśród osób młodych współzależność między omawianymi zmiennymi występuje (im większy optymizm, tym większe prawdopodobieństwo wiktymizacji w tej grupie; por. tabela 2).

Tabela 2. Korelacje pomiędzy wynikiem Kwestionariusza Potencjału Wiktymogennego (M = 80,00; SD = 14,74) a wynikami Kwestionariusza Optymizmu (M = 28,72; SD = 8,04) w grupie osób młodych (n = 60)

Metody	*r (X, Y)*	*p*
Kwestionariusz Optymizmu Kwestionariusz (PW)	0,33	0,0096

r – współczynnik korelacji Pearsona, p – poziom istotności.

Wysoki poziom optymizmu związany z oczekiwaniem bardziej pomyślnych zdarzeń może prowadzić do niedoceniania szansy na wystąpienie zdarzeń negatywnych, a tym samym do nieostrożności i zaniedbania odpowiednich systemów zabezpieczających przed owymi negatywnymi zdarzeniami. Potwierdzeniem mogą być wyniki badań Taylor i Pelham[24] wskazujące, iż motocykliści, wykazujący nadmierne pozytywne oczekiwania wobec przyszłych wydarzeń, zaniedbywali wkładania kasku.

Czynnik płci okazał się nie różnicować badanych ze względu na poziom omawianych zmiennych. Istotny okazał się jednak wpływ płci na współzależność pomiędzy optymizmem a wiktymizacją. W przypadku kobiet omawiana współzależność okazała się nieistotna, natomiast w grupie mężczyzn odnotowuje się znaczny wpływ poziomu optymizmu na podatność wiktymogenną (im większy optymizm, tym większa podatność na stanie się ofiarą przestępstwa; por. tabela 3).

Tabela 3. Korelacje pomiędzy wynikiem Kwestionariusza Potencjału Wiktymogennego (M = 87,93; SD = 13,63) a wynikami Kwestionariusza Optymizmu (M = 30,43; SD = 8,21) w grupie młodych mężczyzn (n = 30)

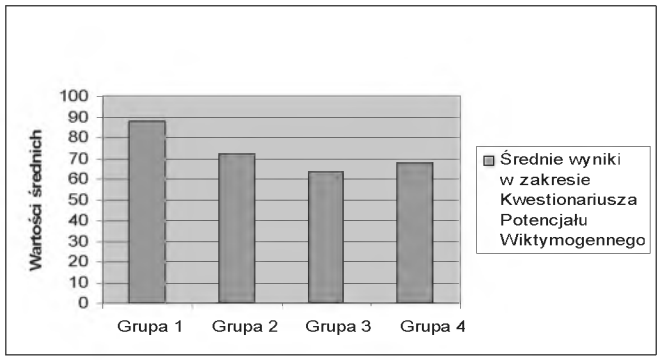
Metody	*r (X, Y)*	*p*
Kwestionariusz Optymizmu Kwestionariusz (PW)	0,26	0,0488

Ujawniona została istotność wpływu efektu interakcji pomiędzy wiekiem a płcią na poziom optymizmu i podatność na wiktymizację. Młodzi mężczyźni okazali się bardziej podatni na wiktymizację niż nieróżniące się między sobą w zakresie tej zmiennej grupy młodych kobiet, tych w wieku podeszłym i mężczyzn w wieku podeszłym (wykres 1).

[23] *Ibidem*, s. 139.

[24] M. Kofta, T. Szustrowa, *Złudzenia, które pozwalają żyć*, Warszawa 2001, s. 16.

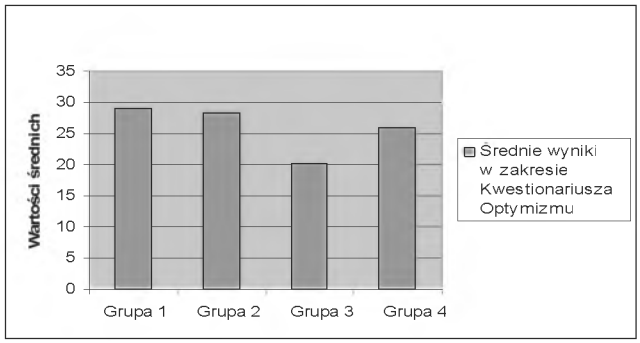
Wykres 1. Wykres średnich wyników w zakresie podatności wiktymogennej dla grup: Grupa 1 – młodzi mężczyźni, Grupa 2 – młode kobiety, Grupa 3 – mężczyźni w podeszłym wieku, Grupa 4 – kobiety w podeszłym wieku. Zastosowano analizę wariancji ANOVA. Różnice istotne statystycznie (p = 0,0001)



Źródło: opracowanie własne.

W przypadku optymizmu młodzi mężczyźni, młode kobiety i kobiety w wieku podeszłym nie różnią się między sobą poziomem tej zmiennej. Natomiast mężczyzn w wieku podeszłym cechuje znacznie niższy poziom optymizmu niż wyżej wymienione grupy (wykres 2).

Wykres 2. Wykres średnich wyników w zakresie podatności wiktymogennej dla grup: Grupa 1 – młodzi mężczyźni, Grupa 2 – młode kobiety, Grupa 3 – mężczyźni w podeszłym wieku, Grupa 4 – kobiety w podeszłym wieku. Zastosowano analizę wariancji ANOVA. Różnice istotne statystycznie (p = 0,0279)



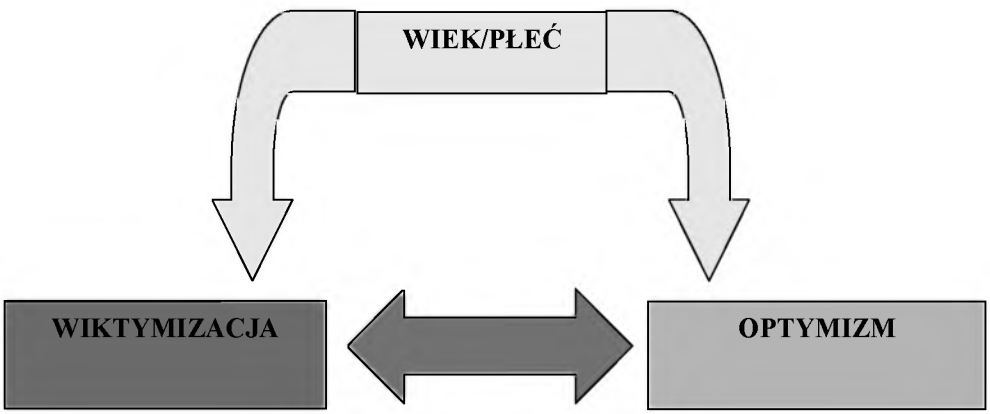
Źródło: opracowanie własne.

Poziom samooceny okazał się nie mieć wpływu na podatność na wiktymizację. Badane grupy nie różnił także poziom tej zmiennej.

Omówienie wyników

Przeprowadzone przez autorkę pracy badania dowiodły, że wiek i płeć są istotnymi modulatorami podatności wiktymogennej. Osoby starsze okazały się mniej podatne na wiktymizację i jednocześnie mniej pozytywnie nastawione do życia. Choć badania objęły jedynie skrajne względem siebie grupy wiekowe, wykonane statystyki zdają się ujawniać pewną charakterystyczną zależność. Analiza statystyczna wykazała, iż wraz z wiekiem rośnie „odporność" na wiktymizację, natomiast spada optymizm. Optymizm sprzyja podatności na wiktymizację, jednak w biegu życia jego poziom obniża się, co przekłada się na wzrost odporności na wiktymizację. Wydaje się zatem, że choć pesymiści są mniej podatni na wiktymizację, także i optymiści z upływem lat stają się na owo zjawisko bardziej odporni. Zasadniczym moderatorem jest w tym wypadku wiek, który wpływa zarówno na podatność na stanie się ofiarą przestępstwa, jak i na optymizm. Wynik ten wymaga jednak potwierdzenia i uzupełnienia poprzez badania osób z przedziału wiekowego (25–63 lata) stanowiącego lukę w grupie badawczej, na której przeprowadzono niniejsze badania. Płeć wpływa głównie na zależność pomiędzy optymizmem a podatnością na wiktymizację, sprawiając, iż mężczyźni w dużo większym stopniu narażeni są na stanie się ofiarą przestępstwa niż kobiety. Natomiast interakcja wieku i płci ujawnia, iż młodzi mężczyźni są szczególnie podatni na wiktymizację.

Wykres 3. Model zależności pomiędzy wiekiem a podatnością na wiktymizację i optymizmem



Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania dotyczyły tematu bardzo trudnego, będącego jednym z największych problemów społeczeństwa naszych czasów. Walka z przestępczością wymaga rozwiązywania problemów od korzeni. Z jednej strony uwaga powinna skupiać się na potencjalnych sprawcach, z drugiej – na potencjalnych ofiarach, osobach, które albo z racji swojej sytuacji społecznej żyją w szczególnie niebezpiecznych miejscach, albo tych, które z powodu słabości psychofizycznej lub układu cech psychicznych bardziej narażone są na stanie się ofiarami przestępstw.

Możliwe zmienne zakłócające, jakie mogły wystąpić podczas prowadzenia badania, to aktualne samopoczucie i stan psychofizyczny badanych jednostek, które mogły wpłynąć na wyniki uzyskiwane w kwestionariuszu poczucia własnej wartości M. Rosenberga oraz w kwestionariuszu optymizmu R. Stacha.

Inną zmienną zakłócającą, która mogła wystąpić w badaniu kwestionariuszem potencjału wiktymogennego, jest potrzeba aprobaty społecznej. Ryzyko to jednak jest zminimalizowane dzięki zamaskowaniu instrukcji w tym kwestionariuszu.

Do tej pory niewiele miejsca poświęcono problemowi wpływu cech osobowości człowieka na stawanie się ofiarą. Badania takie są niezmiernie ważne, ponieważ pytanie, dlaczego jedne osoby częściej niż inne ulegają wiktymizacji, ciągle pozostaje otwarte.

Można podejrzewać, że pomiędzy właściwościami psychicznymi jednostki a podatnością wiktymogenną istnieje skomplikowany system zależności i złożone związki przyczynowo-skutkowe, to jednak wymaga dalszych badań w tym zakresie, które zdecydowanie powinny zostać podjęte w przyszłości.

Autorka wyraża również nadzieję, że wyniki przeprowadzonych przez nią badań dotyczących związku pomiędzy podatnością wiktymogenną a samooceną i optymizmem będą mogły przyczynić się do kształtowania programów profilaktycznych i prewencyjnych kierowanych do osób szczególnie zagrożonych wiktymizacją, czyli ujawniających specyficzną konstelację cech osobowości lub z racji sytuacji społecznej, w jakiej się znajdują, są szczególnie narażone na stanie się ofiarą przestępstwa.

Bibliografia

Dzwonkowska I., Tabaczek K., Łaguna M., *Samoocena i jej pomiar. Polska adaptacja skali SES M. Rosenberga,* Warszawa 2009.

Falandysz L., *Wiktymologia*, Warszawa 1979.

Hołyst B., *Wiktymologia*, Warszawa 1997.

Kofta M., Szustrowa T., *Złudzenia, które pozwalają żyć*, Warszawa 2001.

Pospiszyl I., *Ofiary chroniczne. Przypadek czy konieczność*, Warszawa 2003.

Silverman R.A., *Victim Typologies: Overviev. Critique and Reformation*, „Victymology" 1974 (Toronto – London).

Stach R., Optymizm, Kraków 2006.

Szewczuk S., *Słownik psychologiczny*, Warszawa 1979.

Weinstein N.D., *Unrealistic optimism abort future life events*, „Journal of Personality and Social Psychology" 1980, nr 39, s. 806–820.
Wojciszke B., *Człowiek wśród ludzi*, Warszawa 2002.
Zabójcy i ich ofiary, red. J.K. Gierowski, T. Jaskiewicz-Obydzyńska, Kraków 2002.
Zalewski Z., *Psychologia zachowań celowych*, Warszawa 1991.

Z kart historii

BEZPIECZEŃSTWO 2009 nr 1–2 TEORIA I PRAKTYKA

Andrzej Aksamitowski

Ministrowie spraw wojskowych II RP i ich działalność polityczno-wojskowa w okresie poprzedzającym i w czasie zamachu majowego[1]

Wprowadzenie

Opracowanie ukazuje sylwetki trzech kolejnych ministrów w ważnym dla dziejów II Rzeczypospolitej okresie przygotowań i w trakcie wydarzeń znanych jako „przewrót" lub „zamach majowy Józefa Piłsudskiego". W tym trudnym dla wewnętrznej sytuacji Polski czasie funkcje kierowników Ministerstwa Spraw Wojskowych pełnili kolejno: Stefan Majewski (20–27 XI 1925), Lucjan Żeligowski (27 XI 1925–5 V 1926), Juliusz Tarnawa-Malczewski (10–14 V 1926). Sprawa jest o tyle interesująca, że podejmowane w tym okresie decyzje kadrowe, szczególnie kiedy ministrem został Lucjan Żeligowski („człowiek Marszałka" i przeciwnik polityczny ówczesnych władz), miały ogromne konsekwencje w toku przygotowywania przewrotu wojskowego, a po zamachu zaowocowały konsekwencjami wobec przedstawicieli prawowitego rządu polskiego i Prezydenta RP Stanisława Wojciechowskiego.

[1] Tekst pierwotnie został opublikowany w zbiorze materiałów pokonferencyjnych: *Ministrowie Spraw Wojskowych 1918–1944. Z badań nad polityką wojskową Polski*, red. M. Jabłonowski, Pułtusk 2005, s. 141–160.

Generał Stefan Majewski (20–27 XI 1925)

W listopadzie 1925 r. na skutek niekorzystnej sytuacji ekonomicznej Polski[2] doszło do zmian politycznych, w wyniku których 13 listopada premier Władysław Grabski wraz z rządem podał się do dymisji. Fotel ministra spraw wojskowych opuścił wówczas gen. Władysław Sikorski. Przez kolejne sześć dni w Rzeczypospolitej nie było ani rządu, ani ministra zajmującego się obroną kraju. Zgodnie z ustawą zasadniczą i właściwymi przepisami prawa wyznaczenie kolejnego ministra leżało w gestii nowego premiera w porozumieniu z prezydentem. Jednak jesienią 1925 r. do ważnych decydentów w tej sprawie należał także, pozostający „poza polityką" – Józef Piłsudski.

Toczący się od pewnego czasu spór pomiędzy marszałkiem a wyższymi oficerami i generałami, którzy nie chcieli się podporządkować jego woli, coraz bardziej się zaostrzał[3]. Marszałek Józef Piłsudski i jego zwolennicy, korzystając z zupełnej bezkarności, atakowali byłych i obecnych ministrów spraw wojskowych[4], obniżając ich pozycję oraz prestiż urzędu. Kryzys w resorcie spraw wojskowych 14 listopada został dodatkowo pogłębiony przez niezapowiedziane pojawienie się marszałka Józefa Piłsudskiego w siedzibie prezydenta Rzeczypospolitej prof. Stanisława Wojciechowskiego. Marszałek Piłsudski przedstawił prezydentowi w Belwederze napisane w formie ultymatywnej ostrzeżenie „przed pominięciem interesów moralnych armii polskiej w rozważaniach przy rozwiązaniu obecnego kryzysu". Krytykował byłych już ministrów spraw wojskowych, gen. Stanisława Szeptyckiego i gen. Władysława Sikorskiego, wysuwając wobec nich zarzuty, iż „doprowadzają do coraz silniejszego rozdrażnienia w wojsku". Prawa do takiego *dictum* wobec prezydenta państwa nie miał nikt w II Rzeczypospolitej, a zachowanie Piłsudskiego wynikało z jego najwyższej rangi w wojsku i zasług dla kraju. Tak również traktowano go w Belwederze. To zachowanie marszałka, określane jako demonstracja, osłabiło pozycję prezydenta kraju, jak również odchodzącego z urzędu generała Sikorskiego. Tym samym Piłsudski otwierał sobie niczym niehamowaną możliwość decydowania o wyborze „swojego człowieka" na stanowisko ministra spraw wojskowych w nowym rządzie. Uprawianie od 1923 r. propagandy „o osieroconej armii" miało wkrótce przynieść pożądane efekty.

Sytuacja polityczna w kraju była na tyle rozchwiana, że sprzyjało to demonstracjom. Następnego dnia (15 listopada 1925 r.) odbyła się w Sulejówku manifestacja około siedmiuset[5] oficerów. Było to wystąpienie poparcia dla marszałka, urządzone w siódmą rocznicę powrotu J. Piłsudskiego z Magdeburga. Podczas tej manifestacji gen. Gustaw Orlicz-Dreszer niedwuznacznie nawoływał marszałka do włączenia się w życie polityczne kraju[6]. Jak oceniają historycy, w drugiej połowie 1925 r. marszałek

---

[2] Wpływ na złą sytuację ekonomiczno-społeczną kraju miała m.in. reforma złotego i niemiecka wojna celna, a w kwestiach politycznych – sprawa konferencji w Locarno, która osłabiła sojusz z Francją.

[3] Jedną z przyczyn była kwestia zapisów w projekcie organizacji naczelnych władz wojskowych przygotowanym przez gen. W. Sikorskiego i przyjętym przez Radę Ministrów 10 marca 1924 r. Zapis był odmienny od tego, jaki proponował marszałek Piłsudski.

[4] Gen. Stanisław Szeptycki był ministrem spraw wojskowych w rządzie Wincentego Witosa, a gen. Władysław Sikorski w odchodzącym właśnie rządzie Stanisława Grabskiego. Ponadto atakowani, „w mało wybrednej formie i nierzetelnej treści", byli także: gen. Stanisław Szeptycki, gen. Tadeusz Jordan Rozwadowski, gen. Stanisław Haller i gen. Marian Kukiel; zob.: J. Rzepecki, *Wspomnienia i przyczynki historyczne*, Warszawa 1956, s. 16.

[5] Według literatury grupa oficerów liczyła od 400 do 1000 osób.

[6] Generał mówił o „bólach i trwogach wraz z nędzą zaglądających do naszych domów" nakłaniał marszałka do aktywno-

Piłsudski nie miał jeszcze skonkretyzowanych planów, chociaż przygotowywał sobie grunt do przyszłych działań poprzez umieszczanie na najważniejszych stanowiskach w armii oddanych sobie generałów. Armia miała stanowić ważny (jeżeli nie najważniejszy) czynnik nadchodzących zmian w kraju. W listopadzie 1925 r. zaproponował gen. Kazimierzowi Sosnkowskiemu miejsce szefa Sztabu Generalnego po gen. Stanisławie Hallerze, który miał być zwolniony. Generał Sosnkowski odmówił, być może dlatego, że nie otrzymał od marszałka Piłsudskiego informacji o celu takiej propozycji[7].

Wydarzenia pod willą w Sulejówku miały jednak wpływ na szereg decyzji kadrowych w armii i odsuwanie piłsudczyków „na prowincję"[8]. W napiętej atmosferze politycznej kraju, 20 listopada 1925 r., premierem rządu Rzeczypospolitej Polskiej został hr. Aleksander Skrzyński[9], dotychczasowy minister spraw zagranicznych (w rządzie W. Grabskiego). W nowej Radzie Ministrów rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 20 listopada 1925 r. gen. Stefanowi Majewskiemu poruczono „kierownictwo Ministerstwa Spraw Wojskowych"[10].

Generał dywizji Stefan Majewski

ści (i obecności) w działaniach, gwarantując, że „niesiemy ci, prócz wdzięcznych serc i pewne w zwycięstwach zaprawione szable", cyt. za: K. Popiel, *Generał Sikorski w mojej pamięci*, Warszawa 1983, s. 53; zob. też A. Garlicki, *Przewrót majowy*, Warszawa 1978, s. 22.

[7] M. Pestkowska, *Kazimierz Sosnkowski*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1995, s. 65.

[8] Między innymi gen. Gustawa Orlicza-Dreszera już następnego dnia (16 listopada) gen. W. Sikorski przeniósł do Poznania, a komendantem garnizonu Warszawa został płk Władysław Anders (z byłego Korpusu gen. Dowbora-Muśnickiego).

[9] Rząd A. Skrzyńskiego tworzyła koalicja Związku Ludowo-Narodowego, Chrześcijańskiej Demokracji, Narodowej Partii Robotniczej, Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast" i Polskiej Partii Socjalistycznej. Premier zachował piastowaną w poprzednim rządzie tekę ministra spraw zagranicznych, a Władysław Raczkiewicz pozostał ministrem spraw wewnętrznych, skarbem państwa zajął się Jan Zdziechowski, resort sprawiedliwości objął Stefan Piechocki, oświaty – Stanisław Grabski, rolnictwa – Władysław Kiernik, reformy rolne – Józef Radwan, pracę i opiekę społeczną przyjął Bronisław Ziemięcki, roboty publiczne – Jędrzej Moraczewski.

[10] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczpospolitej [dalej: Prezydenta RP], Dziennik Personalny [dalej Dz. Pers.], nr 126 z 26 listopada 1925 r., s. 683; rozporządzenie podpisał prezydent RP i prezes Rady Ministrów.

Generał Stefan Majewski[11] sprawujący urząd jako kierownik Ministerstwa Spraw Wojskowych pełnił obowiązki przez tydzień (od 20 do 27 listopada 1925 r.). W tym okresie z przyczyn oczywistych nie mógł wywrzeć większego wpływu na kwestie związane z polityką wojskową, działalnością ustawodawczą dotyczącą tego resortu oraz planami modernizacji armii i jej budżetem. Wyznaczenie gen. Majewskiego na kierownika, a nie na ministra spraw wojskowych, wskazywało na czasowe objęcie przez niego tego stanowiska. Wyraźnie brakowało premierowi i prezydentowi wiążących decyzji co do osoby generała, który miał obsadzić ten resort.

Jednak jako kierownik Ministerstwa Spraw Wojskowych gen. Majewski podjął pewne decyzje personalne. Ostatniego dnia urzędowania (26 listopada) ukazało się rozporządzenie[12], na mocy którego powołał gen. Kazimierza Sosnkowskiego, gen. Jana Romera i gen. Władysława Sikorskiego na członków Rady Wojennej (na okres roku). Tym samym rozporządzeniem powierzył gen. Eugeniuszowi Pogorzelskiemu, z Oficerskiego Trybunału Orzekającego, czasowe pełnienie obowiązków Szefa Administracji Armii[13]. Stanowisko to miało ogromne znaczenie podczas mobilizacji, zaopatrywania i ruchów wojsk[14].

Sytuacja w kraju i wokół zmiany rządu była o tyle specyficzna, że do konsultacji w jego tworzeniu zaproszono Józefa Piłsudskiego, który formalnie nie miał do tego żadnych prawnych „delegacji". Należało w takiej sytuacji przewidzieć, że gen. Majewski, bez poparcia Piłsudskiego, nie zostanie ostatecznie ministrem w nowym rządzie. Sam gen. Majewski miał tego świadomość, ponieważ skierował do swoich przełożonych prośbę o dymisję z zajmowanego stanowiska. Można przypuszczać, że marszałek potrzebował człowieka oddanego i gotowego wykonać najtrudniejszy nawet rozkaz[15].

Generał Lucjan Żeligowski (27 XI 1925–5 V 1926)

21 listopada (tj. w drugim dniu urzędowania gen. Majewskiego na stanowisku kierownika MSWojsk.) u prezydenta odbyła się narada, w której uczestniczył premier, Józef Piłsudski, Józef i Stanisław Hallerowie oraz Stefan Majewski. Założeniem tego spotkania było ustalenie kandydata do objęcia teki ministra spraw wojskowych. Najważ-

[11] Stefan Majewski, ur. 10 VIII 1944 r. w Podniestrzanach (pow. Żurawno), generał dywizji WP (od 1 VI 1919); studia odbył w Wiedniu w Akademii Wojskowo-Technicznej i Szkole Sztabu Generalnego. Od 1914 r. dowodził 12 pułkiem strzelców; następnie 44 Brygadą Górską (1915–1916) oraz 57 Brygadą Piechoty (1918); w WP od grudnia 1918 r. w stopniu generała porucznika; w wojnie 1920 r. był m.in. dowódcą 1 i 7 Armii; od lipca 1920 r. pozostawał w dyspozycji Naczelnego Dowództwa WP; od 1 sierpnia 1921 r. był przewodniczącym Polskiej Misji Wojskowej w Paryżu. Od 31 grudnia 1921 r. do kwietnia 1924 – dowódca OK. Nr IV Łódź, a następnie szef Administracji Armii. W maju 1926 r. czasowo pełnił obowiązki generalnego inspektora kawalerii; po zamachu majowym (31 sierpnia 1926 r.) przeniesiony w stan spoczynku. Zmarł 31 stycznia 1944 r. w Słonawach (Wielkopolska).

[12] Rozporządzenie Ministra Spraw Wojskowych [dalej: MSWojsk.] (O.V. L.37861.G 1925), Dz. Pers., nr 126, z 26 listopada 1925 r., s. 684.

[13] Rozporządzenie (O.V. L.37552.G 1925), *ibidem*, s. 686. Gen. S. Majewski podpisywał swoje rozporządzenia jako „Kierownik Ministerstwa Spraw Wojskowych".

[14] Ponieważ gen. S. Majewski wcześniej piastował to stanowisko, liczył na to, że po zdaniu obowiązków kierownika MSWojsk. powróci do administrowania armią.

[15] Wedle ocen generalicji polskiej, dokonanej przez marszałka Piłsudskiego jeszcze w 1922 r. gen. S. Majewski nie posiadał cech dowódczych, a sprawnie działał jedynie jako administrator armii; zob.: M. Cieplewicz, *Generałowie polscy w opinii J. Piłsudskiego*, „Wojskowy Przegląd Historyczny" [dalej: WPH] 1966, nr 1, s. 325.

niejszym zaś jego celem było wysondowanie, jakich lub jakiego kandydata na ministra spraw wojskowych wysunie Józef Piłsudski. Marszałek wygłosił oświadczenie oceniające sytuację w państwie, stając jednocześnie w obronie armii. Jako kandydatów na ministrów zakwalifikował generałów: Lucjana Żeligowskiego, Michała Karaszewicza-Tokarzewskiego, Leona Berbeckiego oraz Leonarda Skierskiego. Ostatecznie za „sugestią" i niejako z poręczenia J. Piłsudskiego stanowisko ministra spraw wojskowych powierzono uczestnikowi manifestacji w Sulejówku – gen. Lucjanowi Żeligowskiemu[16]. Tak więc już w drugim dniu urzędowania gen. Majewskiego zapadły decyzje o zmianie na stanowisku szefa resortu spraw wojskowych. 27 listopada 1925 r. do gen. Stefana Majewskiego skierowano pismo[17], w którym czytamy: „Przychylając się do przedstawionej mi prośby o dymisję, zwalniam Pana z poruczonego Mu kierownictwa Ministerstwa Spraw Wojskowych". W tym samym Dzienniku Personalnym zamieszczono drugie pismo skierowane „Do Pana Lucjana Żeligowskiego, Generała Broni, Inspektora Armii II", w którym to dokumencie widnieje zapis o mianowaniu go ministrem spraw wojskowych[18]. Zwolnienie (gen. Majewskiego) i nową nominację (gen. Żeligowskiego) podpisał prezydent RP – Stanisław Wojciechowski i Prezes Rady Ministrów – Aleksander Skrzyński. Analizując politykę wojskową i personalną ministra L. Żeligowskiego, należy stwierdzić, że była ona od początku podporządkowana planom i celom marszałka Piłsudskiego. Trudno mówić o szeroko zakrojonej polityce wojskowej w okresie pięciu miesięcy urzędowania, a ponadto nie tylko nad gen. Żeligowskim, ale także nad Radą Ministrów i prezydentem, rozciągała się „presja marszałka" przygotowującego w tajemnicy zamach stanu. Natomiast ważną rolę odgrywał nowy minister w sprawach przesunięć personalnych. Przeprowadzone przez niego ruchy kadrowe przygotowywały i zabezpieczały marszałkowi lojalne działania na szczeblach centralnych sił zbrojnych. 14 grudnia 1925 r., przychylając się do prośby gen. S. Majewskiego, zwolniono go z zajmowanego stanowiska szefa administracji armii. Na jego miejsce wyznaczono, związanego z marszałkiem, gen. Daniela Konarzewskiego[19], który pełnił jednocześnie funkcję wiceministra[20]. Już dwa dni później gen. L. Żeligowski swoją postawą, ignorującą propozycje gen. S. Hallera, doprowadził do jego usunięcia z zajmowanego stanowiska szefa Sztabu Generalnego[21]. 16 grudnia 1925 r. szefem Sztabu został gen. Edmund Kessler[22].

---

[16] W. Jędrzejewicz, *Kronika życia Józefa Piłsudskiego 1867–1935*, t. 2, Warszawa 1989, s. 188; M. Pestkowska, *Kazimierz Sosnkowski..., op. cit.*, s. 65; M. Rataj, *Pamiętniki*, Warszawa 1965, s. 320; J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. 8, Warszawa 1937, s. 258; *Jak doszło do wojny domowej i przewrót majowy*, oprac. M. Pietrzak, „Kwartalnik Historyczny" 1959, z. 1, s. 133. Lucjan Żeligowski (1865–1947); generał broni; od 1885 w wojsku rosyjskim; dowódca brygady w I Polskim Korpusie gen. Józefa Dowbora-Muśnickiego; od kwietnia 1919 r. powrócił do Polski na czele 4 Dywizji Strzelców (10 DP); w 1920 r. zajął Wilno i utworzył tzw. Litwę Środkową; w latach 1925–1926 minister spraw wojskowych; Inspektor Armii; w 1927 r. przeszedł w stan spoczynku; od 1935 r. poseł na sejm RP; zmarł w Londynie. Autor pracy *Wojna w roku 1920. Wspomnienia i rozważania*.

[17] Pismo skierowano „Do Pana Stefana Majewskiego, Generała Dywizji"; Dz.Pers., nr 129, Warszawa, 1 grudnia 1925 r.

[18] Pismo do gen. Lucjana Żeligowskiego, *ibidem*.

[19] Rozporządzenie Prezydenta RP, Dz.Pers., nr 135, z 22 grudnia 1925 r., s. 733.

[20] Z. Cieślikowski, *Tajemnice śledztwa K1042/27*, Warszawa 1979, s. 71.

[21] Rozporządzenie Prezydenta RP z 16 grudnia 1925 r. Dz. Pers., nr 139, z 30 grudnia 1925 r.; Gen. Stanisław Haller zwracał ministrowi uwagę na sytuację w wojsku i zmierzał do ukrócenia rozwijającej się konspiracji. Tymczasem minister ułatwiał jej postępy, co ostatecznie doprowadziło do napisania prośby o dymisję, która została przyjęta.

[22] Dotychczas w literaturze przedmiotu obowiązywała teza, iż gen. Haller był urlopowany, co nie jest zgodne z rozkazami personalnymi Prezydenta RP.

Generał broni Lucjan Żeligowski

Kolejnym posunięciem kadrowym było pozbycie się z Warszawy gen. Władysława Sikorskiego przez mianowanie go, 21 grudnia 1935 r., dowódcą Okręgu Korpusu nr VI we Lwowie[23]. Jednocześnie gen. Juliusza Malczewskiego, przychylnego marszałkowi, mianowano dowódcą O.K. nr I w Warszawie.

Na niższych stanowiskach również następowały zmiany. Pozostającego dotychczas w dyspozycji kadrowej ministra: 28 grudnia wyznaczono gen. Mieczysława Norwida-Naugebauera na I zastępcę szefa administracji armii[24], a odesłanego do Poznania gen. Gustawa Orlicza-Dreszera mianowano dowódcą 2. Dywizji Kawalerii w Warszawie[25]. W grudniu nastąpiły także zmiany na stanowisku szefa artylerii O.K. nr III – Grodno, na które minister mianował płk. Józefa Karola Luberadzkiego[26]. Duży ruch kadrowy dał się zauważyć również w korpusie oficerów sądowych[27]. Był to krok niezbędny, ponieważ niemal natychmiast po dokonaniu przewrotu marszałek Piłsudski przystąpił do akcji sądowej przeciwko swoim opozycjonistom.

---

[23] Rozporządzenie Prezydenta RP, Dz.Pers., nr 135, z 22 grudnia 1925 r., s. 734.

[24] Rozporządzenie MSWojsk. Dz. Pers., nr 137, z 28 grudnia 1925 r.

[25] Dokonano wymiany dowódców, przesuwając gen. Józefa Sawickiego (I) dotychczasowego dowódcę 2. Dywizji Kawalerii na stanowisko równorzędne w 3. Dywizji Kawalerii w Poznaniu. Rozporządzenie MSWojsk. Dz.Pers., nr 140, z 31 grudnia 1925 r., s. 759.

[26] Rozporządzenie MSWojsk. Dz.Pers., nr 130, z 9 grudnia 1925 r., s. 705.

[27] Rozporządzenie MSWojsk. Dz.Pers., nr 136, z 23 grudnia 1925 r. J. Piłsudski 20 maja 1926 r. zażądał od Naczelnego Prokuratora Wojskowego – gen. Józefa Dańca i od Prezydenta Najwyższego Sądu Wojskowego – gen. Jakuba Krzemieńskiego dostarczenia spisu spraw „czy karnych, czy honorowych" przeciwko generałom: Sikorskiemu, Żymierskiemu, Jaźwińskiemu, Rozwadowskiemu, Zagórskiemu i Malczewskiemu. Szczególnie „trzymani pod aresztem" mieli być generałowie Rozwadowski, Zagórski i Jaźwiński.

Do ważnych przesunięć personalnych należało także zwolnienie w marcu 1926 r. ze stanowiska szefa Departamentu IV[28] gen. Włodzimierza Zagórskiego i oddanie go do dyspozycji szefa administracji armii[29]. W ocenie wielu polityków i historyków[30] gen. L. Żeligowskiego umieszczono w rządzie, aby umożliwić marszałkowi Piłsudskiemu przygotowanie i przeprowadzenie „zamachu majowego"[31].

Na gen. L. Żeligowskim zaciążyło na wiele lat odium i oskarżenia o udział w przygotowaniach zamachu[32] na legalne władze II RP. Polityka kadrowa ministra całkowicie to potwierdzała. W styczniu 1926 r. przed konsekwencjami tych zmian przestrzegał poseł Stefan Dąbrowski, pisząc, że społeczeństwo nie zdaje sobie sprawy ze znaczenia tych posunięć w armii i ich ukrytej myśli"[33]. Jest jednak wielce zastanawiające i wątpliwe, czy gen. L. Żeligowski był aktywnym uczestnikiem spisku. Generał zapisał w swoich notatkach: „Nie brałem w niej [rewolucji 1926 r.] żadnego udziału. Nie wiedziałem, że się zacznie. Była skryta ode mnie, aczkolwiek byłem ministrem wojny. I dobrze zrobiono, bo bym się na nią nie zgodził"[34]. Uważał, że wojna domowa to coś tragicznego i wstrętnego.

Dokonując oceny tej postaci, należy stwierdzić, że był to uczciwy i prawy człowiek[35]. Z pewnością „sercem i umysłem" oddany marszałkowi, co wcale nie oznacza, że oddany piłsudczykom, którzy stali się według niego „kliką u władzy"[36]. W pozostawionych przez generała notatkach czytamy, że sejm bardzo ostro występował przeciwko niemu, postrzegając go jako „najgorętszego zwolennika marszałka", chociaż generał – co zresztą sam podkreśla – jako minister wojny miał także szereg innych obowiązków.

W obszarze polityki wewnętrznej L. Żeligowski stał na stanowisku, że powrót marszałka Józefa Piłsudskiego do służby czynnej i polityki jest koniecznością państwową.

---

[28] Był to Departament Wojsk Technicznych i Kolejowych.

[29] Rozporządzenie MSWojsk. Dz. Pers., nr 14, z 22 marca 1926 r., s. 93.

[30] Polityka personalna gen. Żeligowskiego spotkała się z ostrą krytyką prasy endeckiej.

[31] L. Żeligowski jawi się jako „generał do zadań specjalnych" J. Piłsudskiego. Pierwszym jego zadaniem był „spontaniczny bunt", który spowodował zagarnięcie Wilna dla Polski. Drugie – realizował jako minister, przygotowując w armii grunt pod „zamach stanu".

[32] Szerzej o roli gen. L. Żeligowskiego w związku z zamachem majowym, zob.: A. Ajnenkiel, *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926*, Warszawa 1968, s. 308–340; A. Bełcikowska, *Wypadki majowe w Warszawie 11 maj–16 maj 1926*, Warszawa 1926, s. 5–31; M. Eckert, *Historia Polski 1914–1939*, Warszawa 1990, s. 175–184; A. Garlicki, *Przewrót majowy*, *op. cit.*, s. 22 i n.; *idem*, *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1990, s. 303–402; W. Jarno, *Bunt garnizonu łódzkiego w maju 1926 r.*, „Mars" 2002 [Warszawa – Londyn], t. 12, s. 19–44; M. Romeyko, *Przed i po maju*, Warszawa 1983, s. 245 i nast.; *Zbiór dokumentów Komisji Likwidacyjnej gen. L. Żeligowskiego po zamachu majowym*, zob.: A. Garlicki, P. Stawecki, *Przewrót wojskowy w Polsce w 1926 r. Wybór dokumentów*, WPH 1977, nr 2, cz. 1, s. 229–264; WPH 1978, nr 1, cz. 2, s. 218–273.

[33] „Warszawianka" 1926, nr 15.

[34] Pisze o tym m.in. P. Stawecki we wprowadzeniu do artykułu *Z notatek gen. Lucjana Żeligowskiego*, WPH 1969, nr 2, s. 387, oraz generał w cytowanych notatkach (s. 394).

[35] Takie walory dostrzegał w osobie Żeligowskiego sam Piłsudski; M. Cieplewicz, *Generałowie polscy w opinii...*, *op. cit.*, s. 330–331.

[36] Gen. L. Żeligowski oburzony nominacją gen. E. Rydza-Śmigłego na marszałka jesienią 1936 r. wyraził wprost swoje oburzenie przed prezydentem Ignacym Mościckim. Stwierdził, że nominacja odbyła się wbrew woli wyrażonej przed śmiercią przez Józefa Piłsudskiego, który stał na stanowisku (o czym wiedzieli wszyscy zainteresowani we władzach państwa i armii), że „Polska w okresie pokoju nie będzie miała marszałka". Od czasu wyrażenia tej krytyki rozpoczęła się nagonka na gen. Żeligowskiego. Dopełnienie ataku sanacji na osobę L. Żeligowskiego nastąpiło po sprzeciwie wyrażonym w sejmie RP, gdzie generał po opuszczeniu armii był od 1935 r. posłem. L. Żeligowski uznał za niezgodny z konstytucją okólnik premiera gen. Felicjana Sławoja-Składkowskiego uznający Edwarda Rydza-Śmigłego za drugą po prezydencie osobę w państwie; zob.: M. Romeyko, *Przed i po...*, *op. cit.*, s. 276; P. Stawecki, *Z notatek...*, *op. cit.*, s. 394.

Jako minister starał się ten powrót umożliwić, jak sam podkreślał, czynił to „na drodze legalnej"[37]. Powtórzył to w piśmie do prezydenta RP, datowanym na 14 maja 1926 r., kiedy zaatakowany przez przeciwników o nielojalność służbową wobec rządu poprosił o zwolnienie ze służby czynnej.

W sferze działalności ustawodawczo-parlamentarnej gen. L. Żeligowski popierał propozycje marszałka Piłsudskiego w kwestiach dotyczących struktur najwyższych władz wojskowych. Na podstawie uchwały Rady Ministrów z 4 maja 1926 r. projekt ustawy o naczelnych władzach obrony państwa[38] przygotowany w MSWojsk. minister L. Żeligowski przesłał z prośbą o wniesienie pod obrady sejmu RP. W tej koncepcji Naczelnym Wodzem miał być Generalny Inspektor Sił Zbrojnych, który ponadto zakresem kompetencji dominował nad ministrem spraw wojskowych[39]. Jednocześnie wycofano projekt ustawy o organizacji najwyższych władz wojskowych z 14 marca 1924 r., wraz z późniejszymi uzupełnieniami, przygotowany przez gen. W. Sikorskiego w okresie sprawowania przez niego obowiązków ministra. Wycofanie tej ustawy uzasadniono tym, że jej brzmienie „nie odpowiada poglądom obecnego Rządu na sposób, w jaki zagadnienie organizacji władz obrony Państwa, a w szczególności naczelnych władz wojskowych winno być rozwiązane"[40]. W zakresie działalności kierowniczych władz wojskowych projekt ustalał kompetencje Prezydenta RP, Ministra Spraw Wojskowych i Generalnego Inspektora Wojska. Przewidywał także (jak projekt z 1924 r.) utworzenie instytucji o nazwie Rada Obrony Państwa. Miał to być organ inicjatywy i opiniowania dla rządu, na czele z Prezydentem, zajmujący się przygotowaniem kraju do wojny[41].

Jako minister i Inspektor Armii gen. Lucjan Żeligowski wykazywał aktywność w zakresie zmiany metod i form szkolenia wojsk. W swoich notatkach generał zapisał, iż jako minister dążył do „zapoczątkowania zmiany systemu całego życia i szkolenia armii"[42]. Był zwolennikiem i postulował prowadzenie szkolenia wojsk w polu, na obozach ćwiczebnych trwających wiele miesięcy. Bardzo negatywnie odnosił się do gier wojennych prowadzonych w budynkach lub na placach koszarowych. Uważał, że taka forma ćwiczeń niewiele wnosi do szkolenia wojsk, a zazwyczaj jest pusta i bez treści. Pisał, że „należy zrobić rewizję francuskich systemów" szkolenia, a „wszystkich dowódców zmusić do wyjścia w pole"[43].

Pod koniec stycznia 1926 r. gen. L. Żeligowski przedstawił premierowi A. Skrzyńskiemu postulaty resortu w sprawie możliwych zmian w przewidywanej do odnowienia konwencji wojskowej z Rumunią. Gen. Żeligowski uważał, że Polska powinna dążyć do tego, aby sojusz z Rumunią gwarantował współdziałanie zbrojne na wypadek ewentualnego konfliktu na granicach wschodnich. Współdziałanie militarne miało nastąpić także w wypadku, gdyby ZSRR włączył się w spór, w którym stroną byłoby jedno z so-

[37] Archiwum Akt Nowych [dalej: AAN], kolekcja Lucjana Żeligowskiego, t. 27.

[38] Projekt MSWojsk. L. 9793 G. M. II z 4 maja 1925 r.; szerzej zob.: P. Stawecki, *Polityka wojskowa Polski 1921–1926*, Warszawa 1981, s. 206–213.

[39] Hasło „Żeligowski Lucjan", oprac. K. Olejnik, [w:] *Ministrowie Polski Niepodległej 1918–1945*, Szczecin 2001, s. 470–471.

[40] Tekst „Uzasadnienia" do projektu ustawy MSWojsk. L. 9793 G. M. II z 4 maja 1925 r., druk 2442; zob. J. Piłsudski, *Pisma...*, *op. cit.*, t. 8, s. XXVII–XXVIII.

[41] Zob. pismo ministra gen. L. Żeligowskiego do marszałka Senatu RP z 20 kwietnia 1926 r., AAN, kolekcja Lucjana Żeligowskiego, t. 26.

[42] P. Stawecki, *Z notatek...*, *op. cit.*, s. 396.

[43] AAN, kolekcja Lucjana Żeligowskiego, t. 48.

juszniczych państw (Polska lub Rumunia). W przypadkach dotyczących sporów lub zatargów z innymi państwami minister uważał za wystarczające środki pozamilitarne obejmujące wsparcie pośrednie, które przewidywałoby tranzyt oraz pomoc materiałową lub ekonomiczną. Sytuacja Polski była o tyle złożona, że w lutym 1926 r. podjęto także rozmowy ze Związkiem Radzieckim w sprawie paktu o nieagresji, co przy nieuregulowanej kwestii Besarabii[44] komplikowało układy z Rumunią.

Zgodnie z intencją gen. L. Żeligowskiego współpraca z Rumunią winna, obok umowy politycznej, obejmować zobowiązania wojskowe wyrażone w konwencji określającej zasady i formy pomocy zbrojnej obowiązujące obydwie strony[45]. Chcąc uniknąć ewentualnego zaskoczenia, Polska i Rumunia, poza iluzorycznymi gwarancjami Ligi Narodów, musiały zapewnić sobie współpracę dającą poczucie bezpieczeństwa. Wysunięte propozycje i podjęte działania świadczyły o tym, że gen. L. Żeligowski dostrzegał konieczność utrzymania sojuszu z Rumunią, który przewidywano ująć w dwóch dokumentach (tajnej konwencji wojskowej oraz protokołu dodatkowego[46]). Pomimo wielu trudności natury politycznej w dniach od 19 do 26 marca w Bukareszcie rokowania w kwestiach wojskowych ostatecznie zamknięto i podpisano traktat gwarancyjny (wraz z aneksami) na kolejne pięć lat. W imieniu strony polskiej uczynili to poseł Józef Wielowieyski oraz gen. Stefan Majewski[47]. Obie strony w podpisanym dokumencie deklarowały „szanować wzajemnie i chronić przed wszelką napaścią z zewnątrz całość ich terytorium", osiągnęły więc szerszą formułę współpracy niż w dokumencie konwencji z 1921 r.

Na przełomie 1925 i 1926 r., w okresie półrocza, kiedy gen. Żeligowski sprawował urząd ministra, kryzys polityczny i gospodarczy kraju nie wpływał pozytywnie na modernizację sił zbrojnych. Stan liczebny Wojska Polskiego wynosił w korpusie oficerów około 17 000 ludzi; podoficerów – od 34 800 do 36 500 oraz od 220 000 szeregowych, a wydatki wegetatywne w armii były dość znaczne. Jeszcze w wyniku działań poprzednika na stanowisku ministra nastąpił wzrost zaopatrzenia armii w niezbędny sprzęt i wyposażenie. Postępowała także rozbudowa pomieszczeń dla wojska i zwiększenie zapasów mobilizacyjnych. Wzrosła także ilość sprzętu dla lotnictwa, które w 1926 r. posiadało więcej samolotów bojowych niż w kampanii 1939 r. Ponadto zakup francuskiego sprzętu artyleryjskiego spowodował wzrost stanu liczebnego dział (różnego kalibru) od 60 do 120%. Zwiększenie sprzętu i wyposażenia pod koniec 1925 r. osiągnęło poziom pozwalający Polsce na wystawienie 35 dywizji piechoty na stopie wojennej[48]. Jednak widoczne były także luki zwłaszcza w broni pancernej.

---

[44] Stosunki radziecko-rumuńskie były nieuregulowane ze względu na spór o Besarabię.

[45] P. Stawecki, *Polityka...*, *op. cit.*, s. 262; zob. też: M. Leczyk, *Z dziejów polsko-rumuńskiego sojuszu wojskowego 1926–1932*, „Dzieje Najnowsze" 1994, nr 3, s. 44–45; *idem*, *Polityka II Rzeczypospolitej wobec ZSRR w latach 1925–1934*, Warszawa 1976, s. 77 i n.

[46] Tajna konwencja wojskowa miała obejmować ogólne zasady współpracy wojskowej i formy współdziałania na wypadek wojny, precyzując dokładnie kwestię obustronnych przygotowań w okresie pokoju i napięcia politycznego. Protokół dodatkowy miał zawierać ramową współpracę Sztabów Generalnych obydwu państw w czasie pokoju; *ibidem*.

[47] Pełną informację z rokowań zawiera ściśle tajny „Raport polityczny nr 59 Poselstwa Polskiego w Rumunii do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, z 29 marca 1926 r., AAN, akta Ministerstwa Spraw Zagranicznych, t. 6404; cyt. za: P. Stawecki, *Polityka...*, *op. cit.*, s. 263; zob. też *Traktat gwarancyjny między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Rumunii z 26 marca 1926 r.*, [w:] *Dokumenty z dziejów polskiej polityki zagranicznej 1918–1939*, t. 1, 1918–1932, red. T. Jędruszczak i M. Nowak-Kiełbikowa, Warszawa 1989, s. 357.

[48] M. Cieplewicz, *Uwagi o stanie armii gen. Władysława Sikorskiego w 100 rocznicę urodzin*, WPH 1981, nr 1, s. 177–178; P. Stawecki, *Polityka...*, *op. cit.*, s. 69.

W lutym 1926 r. armia dysponowała zaledwie 50 czołgami, podczas gdy do utworzenia pięciu batalionów tej broni potrzeba było 215 sztuk[49].

Działania podejmowano także w innych płaszczyznach bezpieczeństwa kraju. W połowie 1925 r. rozpoczęto przygotowania do likwidacji obozów warownych. Pozaborcze obiekty forteczne uważano niemal powszechnie za przestarzałe i nie spełniające wymagań obronnych. Dla ich modernizacji, poza pracami porządkującymi, nie uczyniono niczego. Ostatecznie do końca grudnia 1925 r. obozy warowne w dawnych twierdzach zostały zlikwidowane, co spowodowało konieczność zmian etatowych komend lokalnych[50]. Rozkazem Sztabu Generalnego z 15 grudnia 1925 r. (nr 14211/Org.) została wprowadzona instrukcja o organizacji dowództw obszarów warownych. Instrukcja zaczęła obowiązywać od 1 lutego 1926 r. Nowo utworzone dowództwa obszarów jako instytucje centralne zostały podporządkowane bezpośrednio ministrowi spraw wojskowych[51]. Dowództwo obszarów warownych, od chwili powstania do początku lat trzydziestych, było wyższym dowództwem taktycznym. Utworzone obszary warowne[52] objęły trzy ważne politycznie i gospodarczo regiony kraju, których osłona wymagała rozbudowy systemu fortyfikacji stałych. Należały do nich: Obszar Warowny „Wilno", Obszar Warowny „Katowice"[53] oraz Obszar Warowny „Gdynia". Zagadnienie utrzymania przemysłowego regionu Śląska, dostępu do Bałtyku oraz obszaru Litwy Środkowej, które w ocenie władz wojskowych były szczególnie wrażliwe i narażone na wtargnięcie sił nieprzyjacielskich, stwarzało ważny problem w planowaniu polskich przygotowań obronnych. Utrzymanie tych rejonów miało gwarantować możliwość prowadzenia wojny oraz zapewnić łączność z sojusznikami.

Wiosną 1926 r. przystąpiono także do reorganizacji wojsk łączności z zamiarem ich decentralizacji. Sformowano wówczas trzy samodzielne bataliony łączności (5 baon – w Krakowie, 7 baon – w Poznaniu, 9 baon – w Brześciu nad Bugiem). Tym samym zlikwidowano pułki łączności, pozostawiając jedynie pułk radiotelegraficzny[54].

Pod koniec 1925 r. podjęte zostały prace nad planami osłony i koncentracji na rok 1926–1927. Plan osłony składał się z części operacyjnej, planów pomocniczych[55], planów transportów alarmowych osłony, planów wycofania, etapowej ochrony linii komunikacyjnych i obiektów stałych. Natomiast plan koncentracji obejmował: część operacyjną i plany pomocnicze[56] uzupełnione o plany transportów mobilizacyjnych i koncentracyjnych. Były to plany przygotowywane co roku zgodnie z harmono-

[49] Referat szefa Departamentu I MSWojsk z 13 lutego 1926 r., Centralne Archiwum Wojskowe [dalej CAW], Gabinet MSWojsk., sygn. I.300.1.401.

[50] Według Dzienników Rozkazów MSWojsk. oraz tajnych dodatków, ostatni zapis dotyczący obozu warownego informuje o nadaniu dowódcy Obozu Warownego „Wilno" „praw właściwego dowódcy w przedmiocie przestępstw..." (Dz.Rozk. nr 40, z 30 grudnia 1925 r., poz. 409). Po 30 grudnia 1925 r. w Dziennikach Rozkazów MSWojsk. nazwa „obóz warowny" nie występuje.

[51] Pismo Szefa Departamentu V Wojsk Technicznych, L.dz. 2886/26 Fort do Szefa Administracji Armii z 1 lutego 1926 r., CAW zespół akt Departamentu Technicznego MSWojsk. (dalej: Dep. Techn.) sygn. I.300.41.254.

[52] Komunikat dyslokacyjny sił zbrojnych, L. 7000/Org. Warszawa 1928 r., CAW.

[53] Często niezgodnie z dokumentami nazywany Obszarem Warownym „Śląsk".

[54] Rozkaz wykonawczy ministra spraw wojskowych z 12 kwietnia 1926 r. o wprowadzeniu w życie nowej organizacji formacji ewidencyjnych łączności na stopie pokojowej, CAW DOK VIII, sygn. I.371.8.43.

[55] Plany pomocnicze w osłonie obejmowały działalność w zakresie: wznoszenia i modernizacji umocnień, przewidywania zniszczeń, użycia elementów niewojskowych w osłonie, obrony przeciwlotniczej, wywiadu, łączności i zaopatrywania.

[56] Plany pomocnicze w koncentracji obejmowały działalność w zakresie: użycia lotnictwa, obrony przeciwlotniczej, wywiadu, łączności i zaopatrywania.

gramem prac oddziałów Sztabu Generalnego, departamentów MSWojsk. oraz dowództw Okręgów Korpusów[57].

Rozpoczęte jesienią 1925 r. prace planistyczne doprowadziły już na początku grudnia tego roku do opracowania planu etapowego „S" (na lata 1926–1927), który wraz z planem mobilizacji „S" został wprowadzony do użytku[58]. Plan etapowy „S" ustalał zadania i zasady działania wojsk etapowych w początkowym okresie wojny, tzn. w czasie koncentracji oraz działań osłonowych i wstępnych działań operacyjnych. Przygotowany został tak, że nie tracił swojej aktualności zarówno w przypadku konfliktu z Niemcami, czy też ze Związkiem Radzieckim, a także przy konieczności toczenia wojny na dwa fronty[59]. Również w grudniu 1925 r. zamknięto ostatecznie prace nad planem ochrony linii komunikacyjnych i obiektów stałych na rok 1926–1927.

Mimo że krótki i politycznie trudny okres sprawowania urzędu nie pozwolił gen. Żeligowskiemu na zwiększenie wysiłku w sprawach planowania, rozwoju i rozbudowy armii, to dostrzegał on wielkie dysproporcje obronne Polski w stosunku do możliwości potencjalnych przeciwników[60]. Należy też zauważyć, że podległe ministrowi sztaby, służby i dowództwa konsekwentnie realizowały stojące przed nimi zadania. Znaczącą przeszkodą dla realizacji planów rozbudowy armii był zbyt mały budżet przewidywany dla sił zbrojnych[61]. Z tej przyczyny został m.in. okrojony przygotowywany w 1925 r. tzw. mały program morski, który z powodu finansowego kryzysu w kraju został znacznie okrojony. Zły stan polskiej Marynarki Wojennej w ściśle tajnym memoriale przedstawił w styczniu 1926 r. ministrowi Żeligowskiemu kmdr Jerzy Świrski[62]. Uzasadniał on konieczność budowy bazy morskiej i zamówienia oraz zakupu we Francji nowych okrętów wojennych. Skutkiem tych działań było przyjęcie przez rząd do realizacji wiosną 1926 r. programu morskiego[63].

Niewątpliwie planowane i podejmowane próby rozbudowy i modernizacji armii realizowane w okresie sprawowania funkcji ministra przez gen. Żeligowskiego świadczą o jego zdolnościach organizatorskich, które ujawnił wcześniej jako dowódca dywizji na froncie wojny 1920 r. i później jako inspektor armii. Jednak mimo wielu wysiłków podejmowanych przez organy i instytucje podlegające ministrowi przemysł zbrojeniowy na przełomie lat 1925 i 1926 nie był w stanie rozwinąć produkcji na większą skalę. W ocenie i prognozach Oddziału I Sztabu Generalnego w 1926 r. polski przemysł nie mógł w pełni zabezpieczyć polskiej armii pod względem materiałowym w przypadku zagrożenia wojennego i wojny[64].

---

[57] T. Kośmider, *Planowanie wojenne w Polsce w latach 1921–1926*, Toruń 2002, s. 126.

[58] Autorem planu był ppłk Jan Sadowski z oddziału I Sztabu Generalnego; zob. P. Stawecki, *Polityka...*, *op. cit.*, s. 72–74.

[59] Pismo Oddziału IIIa Biura Ścisłej Rady Wojennej L. 4083/W z 24 września 1925 r., dotyczące terminów i zakresu prac nad planem osłony i koncentracji na rok 1926–1927, CAW, Oddz. IV Szt. Gen. Plan etapowy „S 26/27" L. 4020/IV Etap. z 7 grudnia 1925 r., CAW, GISZ, sygn. I.302.8.4.

[60] AAN, kolekcja Lucjana Żeligowskiego, t. 26.

[61] P. Stawecki, *Polityka...*, *op. cit.*, s. 75.

[62] Memoriał kmdr J. Świrskiego, ściśle tajny, L. 330/26 OrgMob., z 7 stycznia 1926 r.; AAN, kolekcja Lucjana Żeligowskiego, t. 26; zob. też: M. Cieplewicz, *Wojsko Polskie w latach 1921–1926 (organizacja, wyposażenie, wyszkolenie)*, Warszawa (WIH) 1985, s. 316; T. Kośmider, *Planowanie wojenne...*, *op. cit.*, s. 57–58; P. Stawecki, *Polityka...*, *op. cit.*, s. 95–97.

[63] Szerzej zob.: S. Ordon, *Polska Marynarka Wojenna w latach 1918–1939. Problemy prawne i ekonomiczne*, Gdynia 1966.

[64] Według ówczesnych analiz przemysł zbrojeniowy mógł zrealizować tylko: 7,2% karabinów; 11,5% amunicji do karabinów; 32,4% amunicji artyleryjskiej do dział kalibru 75 mm; 13% – do dział kalibru 100 mm; 41,8% – do dział kalibru

Generał Lucjan Żeligowski był człowiekiem wielkiej uczciwości i miał nieposzlakowaną opinię. Należy też zauważyć jego lojalną postawę wobec marszałka, który przecież desygnował jego osobę na stanowisko ministra. Dla wszystkich oficerów i żołnierzy (szczególnie z najbliższego otoczenia) mógł być wzorem do naśladowania. W okresie sprawowania władzy na stanowisku ministra gen. Żeligowski zwracał uwagę na wychowanie patriotyczne, co przejawiło się m.in. dbałością o zachowanie tradycji wojskowych. Wyrazem tych działań było m.in. zatwierdzanie odznak pamiątkowych dla jednostek, np.: 18., 22. pułku piechoty, 27. pułku ułanów, 17. i 26. pułku artylerii polowej, frontu pomorskiego, a także Związku Oficerów Rezerwy[65]. W grudniu 1925 r. minister podpisał też rozkaz w sprawie opracowywania, według nakazanego wzorca, historii poszczególnych pułków Wojska Polskiego[66] oraz zalecił, aby „cenne wydawnictwo" dr. Mieczysława Orłowicza pt. „I polski rocznik sportowy", ukazujące w 6 częściach organizację i osiągnięcia sportu światowego i polskiego, stało się dostępne dla referentów, klubów sportowych oraz bibliotek wojskowych[67].

Program działań gen. L. Żeligowskiego przewidywał powrót do władzy marszałka Piłsudskiego i dzisiaj można dostrzec fakt, iż zasadniczą przyczyną niezgody stał się spór o organizację najwyższych władz wojskowych. Kwestia zwiększenia uprawnień przewidzianych dla Prezydenta czy dla Naczelnego Wodza[68] stała się w konsekwencji podstawą dla upolitycznienia armii i dokonania jej podziału na część rządową (działającą zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej) i piłsudczykowską (łamiącą prawo zamachem stanu)[69]. Dyktatorskie zapędy Józefa Piłsudskiego i jego chęć ratowania kraju nie zostały w przyszłości potwierdzone przez działania zmierzające do wzmocnienia bezpieczeństwa państwa, lecz raczej przez prowadzenie walki z przeciwnikami politycznymi, niezgodnie z zasadami obowiązującymi w państwie demokratycznym (proces Centrolewu, obozy w Brześciu i Berezie Kartuskiej).

Wiosną 1926 r. nasiliła się w prasie piłsudczykowskiej propaganda akcentująca: „poczucie zagrożenia faszystowskim zamachem prawicy, brak wiary w możliwości dalszego funkcjonowania systemu parlamentarnego, coraz powszechniejsze przekonanie, że potrzebna jest sanacja moralna i gospodarcza"[70]. Tak prowadzona propaganda posłużyła konsolidacji zaplecza społecznego dla przejęcia władzy. Napiętą sytuację pogorszyła jeszcze wiadomość o wycofaniu się z koalicji rządowej przedstawicieli Polskiej Partii Socjalistycznej, w wyniku czego 5 maja 1926 r. do dymisji podał się rząd Aleksandra Skrzyńskiego.

Tymczasem już 18 kwietnia 1926 r. minister spraw wojskowych gen. L. Żeligowski nakazał koncentrację wybranych oddziałów w rejonie Rembertowa w celu przeprowa-

105 mm; 17% – do dział kalibru 155 mm; 16,8% płatowców; 7,5% trotylu w całości na potrzeby działań wojennych przez okres miesiąca; odpis Referatu Oddziału I Szt. Gen., L. 133/Mob. z lutego 1926 r., cyt. za: T. Kośmider, *Planowanie wojenne...*, *op. cit.*, s. 186–187.

[65] Zob. Dzienniki Rozkazów Ministra Spraw Wojskowych za okres od 10 grudnia 1925 r. do 20 kwietnia 1926 r.

[66] Za wzór do przygotowania opracowań wskazano pracę kpt. T. Pawlika, *Historia 52 pułku strzelców kresowych*; zob.: Dziennik Rozkazów MSWojsk. z 10 grudnia 1925 r., nr 39, poz. 386, s. 451.

[67] Dziennik Rozkazów MSWojsk. z 30 grudnia 1925 r., nr 40, poz. 400, s. 457.

[68] Szeroko kwestie te przedstawia P. Stawecki, *Polityka...*, *op. cit.*, s. 182 i n.

[69] Celną opinię na temat armii wplątanej w politykę wyraził w tym czasie marszałek Sejmu RP Ignacy Daszyński, który stwierdził, iż „politykująca armia jest nieszczęściem własnego narodu".

[70] A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, *op. cit.*, s. 319.

dzenia ćwiczeń (gry wojennej)[71]. 8 maja, tj. już po upadku rządu, odchodzący minister podporządkował mające powstać zgrupowanie Józefowi Piłsudskiemu, który miał nim kierować osobiście[72]. Generał L. Żeligowski piastował urząd faktycznie do 10 maja, tj. do czasu powołania w jego miejsce nowego ministra spraw wojskowych.

Generał Juliusz Tarnawa-Malczewski (10–14 V 1926)

Po kilku dniach prowadzenia negocjacji ostatecznie 10 maja powołano rząd Wincentego Witosa, w którym ministerstwo spraw wojskowych przejął przychylny Józefowi Piłsudskiemu gen. dyw. Juliusz Tarnawa-Malczewski[73], dotychczasowy dowódca Okręgu Korpusu nr I – Warszawa. Był to człowiek gotów wypełnić zadania stojące przed Radą Ministrów i przed nim jako ministrem. Możliwe, że słuszna jest w tym przypadku uwaga gen. L. Żeligowskiego, który zapisał w swoich notatkach, że każde stronnictwo miało swojego generała, którego nazywało bezpartyjnym[74]. Czy gen. J. Tarnawa-Malczewski był „człowiekiem" Wincentego Witosa? Czy też, jak piszą inni, jedynym generałem, który był w zasięgu nowej Rady Ministrów i premiera w maju 1926 r.[75]? Trudno to jednoznacznie ocenić; trudno też przez pryzmat czterech dni urzędowania na stanowisku ministra wydać jednoznaczną opinię o sprawowaniu przez niego władzy w MSWojsk. Była to z pewnością sytuacja wymuszona chwilą, gdy większość generałów już zdeklarowała się po jednej ze stron lub unikała bezpośredniego wystąpienia przeciwko marszałkowi Piłsudskiemu. Faktem jest, że gen. J. Malczewski pozostał wierny rządowi, chociaż nie prezentował osobowości, która byłaby w stanie przeciwstawić się marszałkowi. Nacisk kół rządowych zmusił gen. J. Malczewskiego do przyjęcia stanowiska ministra, ale sytuacja przerosła jego możliwości.

Generał Juliusz Malczewski nie cieszył się (jako oficer liniowy) zbyt dobrą opinią w swoim środowisku[76], chociaż już w czasie I wojny światowej dowodził brygadą. Natomiast w sztabie wykazywał ogromną pracowitość i sumienność. Charakteryzował się doskonałą pamięcią oficera sztabowego. Generał znał ważniejsze rozkazy i przepisy oraz umiał wnikliwie czytać dokumenty, szybko analizując ich sens. Jego dyspozycje w kwestiach administracyjnych były szybkie, precyzyjne i słuszne. Potrafił kontrolować wydawane przez siebie zarządzenia i koncentrował się nad kierowaniem pracy służb, w mniejszym stopniu zajmując się wojskami liniowymi i szkoleniem.

---

[71] S. Aksamitek, *Generał Józef Haller. Zarys biografii politycznej*, Katowice 1989, s. 162.

[72] Interesujący to fakt, skoro marszałek nigdy wcześniej ani później nie prowadził ćwiczeń.

[73] Gen. Juliusz Tarnawa-Malczewski (1872–1940?); podpułkownik armii austriackiej; był generałem dywizji od 1923 r.; pełnił także obowiązki II zastępcy szefa Sztabu Generalnego i był szefem sztabu Ministerstwa Spraw Wojskowych oraz kolejno dowódcą O.K. III Grodno, V Kraków i I Warszawa. Jako nowo mianowany Inspektor Armii w maju 1926 r. został także ministrem spraw wojskowych w rządzie Wincentego Witosa. Po zamachu majowym podał się do dymisji; więziony; od stycznia 1927 r. w stanie spoczynku; mieszkał we Lwowie, gdzie w 1940 r. został aresztowany przez Rosjan; dalszy jego los jest nieznany.

[74] P. Stawecki, *Z notatek...*, *op. cit.*, s. 396.

[75] Sugestię taką wysuwa M. Romeyko.

[76] W Wojsku Polskim nigdy nie otrzymał przydziału liniowego.

Generał dywizji Juliusz Tarnawa-Malczewski

Nowy minister już 11 maja anulował rozkazy swojego poprzednika o koncentracji wojsk w Rembertowie i nakazał powrót oddziałów do macierzystych garnizonów. Jednak przybyły do Rembertowa z Mińska Mazowieckiego 7. pułk lubelski (pod dowództwem ppłk. Kazimierza Stamirowskiego) nie wykonał rozkazu ministra, co było pierwszym wyraźnym sygnałem dla władz wojskowych, że w armii zachodzą poważne zmiany[77]. Słaba pozycja nowego rządu nie mogła zapobiec przygotowaniom do wojskowego zamachu stanu. Coraz bardziej napięta sytuacja ujawniła nerwowy charakter gen. Malczewskiego, szczególnie kiedy trzeba było w ciągu doby przygotować wszystko do przeciwdziałania zamachowi.

Minister, dostrzegając zmieniającą się sytuację, nakazał w nocy z 11 na 12 maja ogłoszenie stanu pogotowia w jednostkach garnizonu warszawskiego. Jednak podjęta decyzja nie przyniosła spodziewanych rezultatów.

Po rozpoczęciu działań przez zamachowców 12 maja nowy minister – gen. Juliusz Malczewski udał się do gen. L. Żeligowskiego, aby go o tym fakcie poinformować. Podejrzewając udział swojego poprzednika (na stanowisku ministra) w spisku przeciwko władzom RP, zawiesił go w czynnościach służbowych[78].

12 maja na wieść o podejściu wojsk wiernych marszałkowi Piłsudskiemu do Warszawy minister spraw wojskowych wraz z większością oficerów Sztabu Generalnego udał się do Belwederu, gdzie utworzono sztab wojsk rządowych[79]. Prezydent Stanisław Wojciechowski mianował gen. broni Tadeusza Rozwadowskiego naczelnym dowódcą tych wojska gen. Stanisława Hallera szefem Sztabu Generalnego, dowództwo nad lotnictwem wojsk rządowych przejął, usunięty przez poprzedniego ministra, gen. Włodzimierz Zagórski.

[77] A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, *op. cit.*, s. 334.

[78] W. Marczyk, *Generał broni Lucjan Żeligowski*, WPH 1987, nr 4, s. 48.

[79] M. Romeyko, *Przed i po...*, *op. cit.*, s. 251.

Minister gen. Juliusz Tarnawa-Malczewski pełnił swoją funkcję, co było ważne, gdyż informacje o prezydenckich nominacjach mogły nie dotrzeć do każdej jednostki wojskowej, a rozkazy i polecenia ministra spraw wojskowych obligowały dowódców do ich respektowania i wykonywania. Tyle że dowódcy odległych garnizonów często dowiadywali się równocześnie, że na ministra powołano gen. J. Malczewskiego, który nie cieszył się zbyt dużym autorytetem, oraz otrzymywali rozkaz nakazujący natychmiastowy marsz do stolicy z ostrą amunicją. Próby potwierdzenia tych rozkazów okazały się niemożliwe, jako że od 12 maja centralę telefoniczną i telegraficzną MSWojsk. i Sztabu Generalnego opanowali oficerowie marszałka. Wierne rządowi pozostały w garnizonie warszawskim: 21. pułk piechoty „Dzieci Warszawy", 30. pułk piechoty Strzelców Kaniowskich, 1. pułk lotniczy, Wyższa Szkoła Wojenna i Oficerska Szkoła Piechoty.

Jeszcze 12 maja minister nakazał przetransportować do Warszawy pięć pułków piechoty[80]: 71. pułk piechoty z Ostrowi Mazowieckiej (z wojsk O.K. nr I – Warszawa), 10. pułk piechoty z Łowicza (z O.K. IV – Łódź), 57. i 58. pułk piechoty z Poznania (z 14. D.P. z O.K. VII – Poznań); 26. pułk piechoty z Gródka Jagiellońskiego (z O.K. VI – Lwów). Były to głównie jednostki wielkopolskie z 14. Dywizji Piechoty oraz pułki jazdy z poznańskiej Brygady Kawalerii (7. pułk strzelców konnych oraz 15. i 17. pułk ułanów)[81]. Dowódcy nowo przybyłych jednostek mieli się zameldować w Belwederze u gen. T. Rozwadowskiego. Tymczasem przejęcie łączy telefonicznych przez oddziały wierne marszałkowi Piłsudskiemu uniemożliwiało ministrowi kontakt z garnizonami w całej Polsce i właściwą ocenę sytuacji.

Powodzenie wojsk wiernych Piłsudskiemu[82] spowodowało, że 14 maja około godz. 16.00 prezydent, rząd i minister wraz ze sztabem byli zmuszeni przenieść się do Wilanowa, aby ostatecznie uznać przegraną i podać się do dymisji.

W wyniku zamachu majowego i zdobycia władzy przez Józefa Piłsudskiego gen. Juliusz Tarnawa-Malczewski podał się do dymisji. Przez kilka dni, po zamachu aresztowany przez żandarmerię trzymany był w pomieszczeniach Fortu „Legionów Dąbrowskiego"[83], gdzie prowadzono przesłuchania przeciwników marszałka Piłsudskiego[84]. Hańba, jakiej dopuszczono się wobec rządowej generalicji, stała się „sprawą polskiego sumienia". Wzniosłe hasła 1926 r. zamieniono na partyjną rozprawę z przeciwnikami. Gen. Malczewski został stosunkowo szybko zwolniony z internowania, a następnie po dwóch dniach ponownie aresztowany i przez rok więziony na Antokolu w Wilnie. Pomimo pism z prośbą o interwencję wysyłanych do marszałka sejmu (Macieja Rataja), prezesa Rady Ministrów (Kazimierza Bartla) oraz marszałka Piłsudskiego, ten ostatni

---

[80] W. Karbowski, *Wypadki majowe w 1926 r. Na marginesie wspomnień J. Rzepeckiego*, WPH 1959, nr 2, s. 328–378; A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, *op. cit.*, s. 336.

[81] M. Romeyko, *Przed i po...*, *op. cit.*, s. 255–256.

[82] 12 maja siły podporządkowane marszałkowi składały się już z: batalionu manewrowego (mjr Stanisław Rutkowski); 7. pułku ułanów (płk Zygmunt Piasecki); 1. pułku szwoleżerów Józefa Piłsudskiego (ppłk Jan Głogowski); 11. pułku ułanów (płk dypl. Sergiusz Zahorski); 36. pułk piechoty Legii Akademickiej (płk Kazimierz Sawicki) oraz nadchodzącego w transportach kolejowych z Siedlec 22. Pułk piechoty (płk Henryk Krok-Paszkowski).

[83] Po 1935 r. obiekt przemianowano na Fort „Józefa Piłsudskiego".

[84] Część publikacji z epoki pisze wręcz o torturach, jakim na polecenie mjra Zygmunta Wendy (adiutant osobisty i szef tzw. ochrony Piłsudskiego) poddawano gen. Włodzimierza Zagórskiego, czy też niezgodnych z prawem „decyzjach prokuratorskich" o przetrzymywanie w więzieniu na Antokolu gen. Tadeusza Rozwadowskiego; zob.: Z. Cieślikowski, *Tajemnica śledztwa...*, *op. cit.*, s. 318 i n.; M. Romeyko, *Przed i po...*, *op. cit.*, s. 282–283; *Tadeusz Jordan Rozwadowski, generał broni: wybór tekstów*, oprac. i red. S. Rozwadowski, Warszawa 1994, s. 119 i n.

nakazał kontynuować śledztwo przeciwko byłemu ministrowi. W 1927 r. Juliusz Malczewski został przeniesiony w stan spoczynku i zamieszkał we Lwowie. Aresztowany przez Rosjan w 1940 r.[85] Jego dalsze losy nie są znane.

[85] Według innej wersji zmarł w 1941 r.

BEZPIECZEŃSTWO 2009 nr 1–2 TEORIA I PRAKTYKA

Zygmunt Kozak

Działalność Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej w dziedzinie biernej obrony ludności cywilnej

Działalność szkoleniowa

Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej powstała w 1928 r. z połączenia Towarzystwa Obrony Przeciwgazowej i Ligi Obrony Powietrznej Państwa[1]. W okresie międzywojennym była jedną z najliczniejszych organizacji społecznych (w 1939 r. liczyła blisko 2 miliony członków) oraz jedną z najżywotniejszych tego rodzaju instytucji w Europie. Była organizacją społeczną, mającą największe zasługi na rzecz rozwoju i propagowania w społeczeństwie lotnictwa polskiego w okresie międzywojennym. Bez jej wkładu finansowego, inwestycyjnego, bez zaangażowania i ofiarności społeczeństwa nie udałoby się w ówczesnych warunkach osiągnąć takiego poziomu rozwoju lotnictwa polskiego. Drugą płaszczyzną działalności Ligi było przygotowanie społeczeństwa do obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej.

Aby można było realizować te przedsięwzięcia, w 1928 r. uchwałą Walnego Zgromadzenia LOPP utworzono przy Zarządzie Głównym – Główny Inspektorat Obrony Przeciwgazowej jako fachowy organ kierujący pracami w tej dziedzinie. Na Głównego Inspektora OPG powołano członka Zarządu Głównego LOPP kpt Jerzego Misińskiego[2]. Inspektoraty OPG postanowiono utworzyć przy komitetach wojewódzkich LOPP, a w komitetach powiatowych i miejskich funkcję tę mieli pełnić instruktorzy I kategorii. Początkowo akcja ta napotykała trudności ze względu na niedostatek fachowców z dziedziny OPG. W związku z tym zorganizowano w 1928 r. I kurs dla kandydatów

[1] Z. Kozak, *Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej w Polsce w latach 1928–1939*, Szczecin 2007, s. 18–42; *idem*, *Towarzystwo Obrony Przeciwgazowej*, „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej" 2000, nr 23, s. 118–128.

[2] Centralne Archiwum Wojskowe [dalej CAW], I.302.4.1947, *Sprawozdanie Zarządu Głównego LOPP za okres X-lecia 1923–1932*, s. 41.

na inspektorów wojewódzkich OPG. Absolwenci przystąpili, po objęciu swoich stanowisk, do organizowania kursów instruktorskich dla potrzeb komitetów powiatowych i miejskich.

Przygotowanie ludności do obrony na wypadek ataku lotniczo-gazowego było akcją planową i zakrojoną na olbrzymią skalę, a możliwą do zrealizowania jedynie w drodze masowego i specjalistycznego szkolenia ludności oraz uświadamiania społeczeństwu istoty tej obrony.

Szkolenie masowe miało na celu zapoznanie szerokich warstw społeczeństwa z zasadami obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej. Liga prowadziła je w formie kursów informacyjnych, które z jednej strony miały przyczynić się do pozyskania wśród przedstawicieli władz oraz instytucji państwowych, społecznych i samorządowych propagatorów idei LOPP, z drugiej zaś umożliwić przygotowanie ludności cywilnej do obrony przeciwgazowej. Kursy te przeznaczone były dla stowarzyszeń, związków i organizacji społecznych, a także pracowników i robotników zakładów przemysłowych oraz młodzieży szkolnej i akademickiej. Analizując sprawozdania dotyczące działalności informacyjnej, należy stwierdzić, że do 1931 r. pozostawiono komitetom wojewódzkim LOPP swobodę w określaniu czasu trwania kursów[3] oraz treści ich programów. Począwszy od 1931 r., ustalono jednak konkretny czas trwania i program tych kursów: przyjęto 20 godzin, a program obejmował podstawowe wiadomości na temat kierunków zagrożenia lotniczego Polski, lotniczych i chemicznych środków napadu oraz metod ich stosowania, a także ogólny zarys organizacji obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej wraz z przygotowaniem miejsc chroniących przed tymi napadami oraz zapoznaniem ze sprzętem obronnym. Ogółem w r. 1931 przeprowadzono 317 kursów dwudziestogodzinnych oraz 231 elementarnych kursów pięciogodzinnych, które ukończyło 21 420 osób[4]. Kursy informacyjne były systematycznie organizowane, a liczba słuchaczy wahała się w granicach 25–30 tys. rocznie. Począwszy od 1933 r., na władze kół działających na terenie fabryk i urzędów nałożono obowiązek prowadzenia wspomnianych kursów dla członków tych kół.

Wychodząc z założenia, że akcja uświadamiania ludności powinna rozpocząć się w miastach, Liga, począwszy już od 1931 r., rozpoczęła akcję informacyjną wśród administratorów domów i dozorców. Mimo że akcja ta miała charakter informacyjny, chodziło jednak przede wszystkim o stopniowe przygotowanie tych grup zawodowych do prac, zadań i obowiązków, jakie przed nimi mogły być postawione. Akcję tę prowadzono głównie na terenie miast wojewódzkich. W 1932 r. w Warszawie Komitet Stołeczny przeprowadził 57 szkoleń informacyjnych, w których wzięło udział 6433 dozorców domów warszawskich oraz 12 przeszkoleń dla 1048 rządców i administratorów[5]. Szkolenie to było prowadzone systematycznie. W okresie późniejszym przyjęło ono formę zajęć praktycznych.

---

[3] Do 1930 r. czas trwania kursów informacyjnych nie był określony. Zdarzały się wypadki, że np. Komitet Wojewódzki w Tarnopolu organizował kursy 2–3-godzinne, Komitet Pomorski 10-godzinne, Komitet Wileński 20-godzinne, a Komitet Kielecki 32-godzinne. *Sprawozdanie Zarządu Głównego LOPP z działalności Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej w 1930 r.*, Warszawa 1931, s. 18.

[4] *Sprawozdanie Zarządu Głównego LOPP z działalności Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej w 1931 r.*, Warszawa 1932, s. 19.

[5] *Sprawozdanie z działalności Komitetu Stołecznego LOPP za rok 1932*, Warszawa 1933, s. 33.

Chcąc utrzymać ciągłość prac nad przygotowaniem odpowiednio wyszkolonych instruktorów, którzy mogliby samodzielnie pracować – szkolić ludność cywilną z zagadnień obrony przeciwgazowej i przeciwlotniczej, Liga organizowała wiele kursów instruktorskich zarówno dla swoich członków, jak i dla słuchaczy należących do innych organizacji społecznych.

Natomiast w celu zapoznania przedstawicieli instytucji państwowych, samorządowych oraz grup zawodowych, którym szczególnie bliskie były te zagadnienia, tj. osób, które mogłyby mieć wpływ na organizację tej obrony i których współpraca mogłaby przynieść wymierne korzyści, Liga organizowała i prowadziła na terenie miast szkolenia specjalistyczne. Były to kursy trwające dłużej niż kursy informacyjne przeznaczone dla ogółu społeczeństwa. Starano się przede wszystkim przekazać wiadomości z zagadnień obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej, które związane były z zajmowanym stanowiskiem bądź wykonywanym zawodem. Dlatego też programy specjalistyczne układane były dla każdej grupy osobno.

Kursy informacyjne organizowane dla przedstawicieli instytucji państwowych i samorządowych były prowadzone w porozumieniu z władzami tych instytucji. Program uwzględniał przede wszystkim przygotowanie praktyczne pracowników większych instytucji (skupiających znaczną liczbę ludzi i dysponujących własnymi budynkami). Kurs dla kierowników administracji państwowej obejmował 14 godzin wykładów poświęconych organizowaniu obrony zbiorowej w wielkich miastach, z uwzględnieniem warunków lokalnych.

Natomiast kursy dla grup zawodowych, które jako pierwsze mogły być powołane do prac specjalnych związanych z obroną przeciwlotniczą i przeciwgazową (lekarze, farmaceuci, pielęgniarki), były zróżnicowane czasowo. Kursy dla lekarzy i farmaceutów trwały 28 godzin, natomiast dla pielęgniarek – 14 godzin. Zajęcia były prowadzone w ramach wykładów, które dotyczyły przede wszystkim obrony zbiorowej i ratownictwa.

W omawianej działalności Liga nie zapomniała o młodzieży szkolnej. Komitet Stołeczny, jako jeden z pierwszych w kraju, już w 1928 r. przystąpił na terenie Warszawy do zapoznania młodzieży szkół powszechnych z zagadnieniami obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej[6]. Wykładami objęto uczniów klas siódmych. Program przewidywał 4 godziny zajęć, z czego dwie godziny poświęcono na propagandę dotyczącą grożącego niebezpieczeństwa i obrony przed nim oraz dwie godziny na ćwiczenia praktyczne z maskami. Począwszy od 1930 r., akcję tę podjęły pozostałe komitety wojewódzkie. Rok później Liga zawarła porozumienie z władzami szkolnymi odnośnie do zapoznawania młodzieży szkół średnich ogólnokształcących, zawodowych, technicznych i handlowych z zagadnieniami obrony przeciwlotniczo-gazowej. Zajęcia miały charakter teoretyczny, a nie szkoleniowy. Program obejmował 8 godzin, z czego 6 przeznaczono na zajęcia teoretyczne, omawiające następujące zagadnienia: zagrożenie lotnicze, obrona przeciwlotnicza i przeciwgazowa, podstawowe wiadomości o gazach i ratownictwo[7]. Pozostałe godziny przeznaczono na ćwiczenia praktyczne z użyciem masek. Zajęcia były prowadzone przez nauczycieli fizyki i chemii, którzy najczęściej byli opiekunami kół szkolnych LOPP. Korzystano w miarę potrzeb z pomocy instruktorów miejscowych komitetów LOPP.

---

[6] *Ibidem*, s. 34.

[7] CAW, I.302.4.1992. *Pismo Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do Inspektora Obrony Powietrznej Państwa nr 430/37 z 23 czerwca 1937 r. odnośnie szkolenia w zakresie OPL*, s. 5.

Chociaż szkolenie prowadzone przez Ligę nie znajdowało wystarczającego oparcia w przepisach prawnych określających kompetencje właściwych władz, było realizowane w sposób, jaki w danej sytuacji wydawał się najlepszy i jaki był możliwy. W tym okresie prace Ligi nie ograniczały się jedynie do działalności szkoleniowej. Organizowanie marszów w maskach, zadymianie terenu, pokazy gaszenia pożarów czy ratownictwa sanitarnego z jednej strony popularyzowały Ligę w społeczeństwie, z drugiej zaś uświadamiały problemy zagrożenia gazowego oraz wskazywały środki obrony przed nimi. Szkolenie nie było jednak uporządkowane organizacyjnie i programowo. Liga szkoliła przede wszystkim tych, którzy rozumiejąc tego potrzebę, uczęszczali na organizowane kursy, oraz tych, których władze wyznaczały do poszczególnych organów i służb OPL[8]. Podyktowane to było tym, że początkowo (w latach dwudziestych) do obrony przeciwlotniczej nie przywiązywano większej wagi, ponieważ nie istniało realne niebezpieczeństwo uderzeń lotniczych ze strony sąsiadów[9]. Zagrożenie takie pojawiło się w 1933 r., co pociągnęło za sobą intensyfikację szkolenia[10].

15 marca 1934 r. została uchwalona Ustawa o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej[11]. Mimo jej przyjęcia i zaangażowania się wielu resortów w realizację koncepcji OPLG trwał nadal stan doraźny. Powodem tego był brak konkretnych przepisów wykonawczych oraz państwowego ośrodka decyzyjnego w sprawach obrony przeciwlotniczo-gazowej[12]. Dokument ten miał ogólny charakter, rysował jednak polską koncepcję OPLG, określał odpowiedzialność za sprawy z tym związane, a także obarczał administrację cywilną obowiązkiem przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony przeciwlotniczo-gazowej w okresie pokoju, władze wojskowe zaś w okresie wojny.

W najważniejszej części tego dokumentu w art. 5 sprecyzowano dla Rady Ministrów kierunek niezbędnych regulacji[13]. Miały one obejmować następujące zagadnienia: zorganizowanie procesu szkolenia i przygotowania personelu instruktorskiego, zorganizowanie sieci obserwacyjnej i meldunkowej, regulowanie zabudowy osiedli pod względem potrzeb OPL, prowadzenie ćwiczeń dla personelu z zakresu obrony przeciwlotniczej, przeszkolenie ludności w dziedzinie obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej, wprowadzenie w szkołach i zakładach naukowych obowiązkowej nauki lub wykładów oraz ćwiczeń praktycznych z zakresu tej obrony[14].

Wymienione zagadnienia w sposób ogólny definiowały zakres obrony przeciwlotniczej biernej. Do ludności należało: zorganizowanie się w ramach samoobrony, zapoznanie się z zasadami OPLG, a także udział w ćwiczeniach i szkoleniach. Realizacja

---

[8] Z. Kołakowski, *Możliwości szkolenia służb OPL przez LOPP*, „Przegląd Obrony Przeciwlotniczej i Przeciwgazowej" 1936, nr 11, s. 315–317.

[9] K. Pindel, *Działalność społeczeństwa Drugiej Rzeczypospolitej na rzecz obronności kraju w latach 1918–1939* (maszynopis), Warszawa 1995, s. 59.

[10] W 1933 r. Liga zorganizowała na terenie Polski ponad 6500 kursów informacyjnych, na które uczęszczało 180 tys. osób. T. Królikiewicz, *Z dziejów ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej*, „Wojskowy Przegląd Historyczny" 1969, nr 1, s. 349.

[11] „Dziennik Ustaw RP" nr 80 z dnia 11 września 1934 r., poz. 742.

[12] W. Feist, *Kompetencja władz w zakresie przygotowań obrony przeciwlotniczej biernej*, „Przegląd Obrony Przeciwlotniczej i Przeciwgazowej" 1935, nr 2, s. 29–32, nr 3, s. 61–64, nr 4, s. 93–96, J. Słomowski, *Kompetencja władz w zakresie przygotowań obrony przeciwlotniczej biernej*, „Przegląd Obrony Przeciwlotniczej i Przeciwgazowej" 1935, nr 5, s. 125–129.

[13] *Idem*, *Artykuł 5 Ustawy OPL (Rozważania)*, „Przegląd Obrony Przeciwlotniczej i Przeciwgazowej" 1935, nr 6, s. 163–168.

[14] *Ibidem*, s. 146.

szczegółowych zadań spoczywała natomiast przede wszystkim na Ministerstwach: Spraw Wojskowych, Spraw Wewnętrznych, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Opieki Społecznej oraz stowarzyszeniach społecznych. Źródłami finansowania OPLG były: Skarb Państwa, związki samorządowe, zakłady przemysłowe, stowarzyszenia społeczne i właściciele nieruchomości.

Ustawa zobowiązywała Radę Ministrów do wydania rozporządzenia określającego zakres i sposób przygotowania obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w czasie pokoju oraz obowiązki władz, instytucji i obywateli w tej dziedzinie.

Istotny wpływ na praktyczną realizację ustawy z 1934 r. miało utworzenie 4 lipca 1936 r. kierowniczego organu zajmującego się całokształtem spraw obrony przeciwlotniczej – Inspektoratu Obrony Powietrznej Państwa[15]. Pierwszym Inspektorem Obrony Powietrznej został mianowany 9 lipca Inspektor Armii gen. dyw. Gustaw Orlicz-Dreszer. W tydzień po objęciu stanowiska 16 lipca zginął on w wypadku lotniczym[16]. Jego miejsce zajął gen. bryg. dr Józef Zając. Do końca 1936 r. Inspektorat Obrony Powietrznej Państwa porządkował sprawy organizacyjne OPL oraz prowadził studia nad jej rozbudową[17]. Poza tym IOPP zapoznał się ze stanem przygotowań do obrony przeciwlotniczej realizowanych przez władze i instytucje oraz określił wnioski do planu OPL państwa[18].

29 stycznia 1937 r. ukazało się rozporządzenie wykonawcze Rady Ministrów dotyczące zorganizowania w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej państwa[19]. Rozporządzenie to uściślało, iż kierownictwo i zwierzchni nadzór nad przygotowaniem obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej państwa w czasie pokoju sprawuje Inspektor Obrony Powietrznej Państwa. Do jego zadań należało także ustalenie zasad obrony przeciwlotniczej oraz wytycznych w sprawie przygotowania w czasie pokoju tej obrony. W jego gestii było również wydawanie zarządzeń, instrukcji i wytycznych mających moc obowiązującą dla wszystkich władz przygotowujących obronę przeciwlotniczą i przeciwgazową. Ponadto koordynował on zamierzenia budżetowe władz związane z tą obroną oraz dawał wytyczne władzom stowarzyszeń społecznych współdziałających w tej dziedzinie.

Zgodnie z rozporządzeniem były to stowarzyszenia zobowiązane do podejmowania działań na rzecz OPL. Poważne zadania nałożono na Ligę Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej, Polski Czerwony Krzyż oraz Związek Straży Pożarnych. Na podstawie § 12 rozporządzenia Liga miała[20] realizować szkolenie i zaopatrzenie organów obrony oraz pokrywać część kosztów przygotowania obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej.

W związku z tymi nowymi uwarunkowaniami konieczne było zróżnicowanie stopnia uświadomienia i wyszkolenia poszczególnych obywateli w zależności od miejsca, jakie zajmowali w strukturach obrony OPL. Ogół ludności w osiedlach, które nie organizowały obrony przeciwlotniczej, był objęty 2-godzinnym szkoleniem. Zajęcia były po-

[15] E. Kozłowski, *Wojsko Polskie 1936–1939. Próby modernizacji i rozbudowy*, Warszawa 1964, s. 251.

[16] P. Kardela, *Gen. Gustaw Konstanty Orlicz-Dreszer (1889–1936)*, Warszawa 1993, s. 101.

[17] J. Zając, *Dwie wojny*, Londyn 1964, s. 87–89; J. Słomowski, *Ustalenie pojęć o OPL*, „Przegląd Obrony Przeciwlotniczej i Przeciwgazowej" 1936, nr 9, s. 246–249.

[18] *Ibidem*, s. 525.

[19] „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polski (RP)" nr 10 z 15 lutego 1937 r., poz. 73.

[20] *Ibidem*, s. 113.

dzielone na godzinny wykład dotyczący ogólnych zagadnień obrony przeciwlotniczej. Druga godzina przeznaczona była na ćwiczenia, podczas których zapoznawano się z próbkami gazów bojowych i sposobem ochrony przed nimi za pomocą masek RSC[21].

W wypadku ludności zamieszkującej osiedla, w których organizowano obronę przeciwlotniczą, a także starszej młodzieży szkół powszechnych oraz robotników przemysłowych prowadzono 5-godzinny kurs. Na wykłady przeznaczono 3 godziny, z czego 2 godziny na teorię obrony przeciwlotniczej. Pozostałe 2 godziny były poświęcone na zajęcia, które – obok ćwiczeń w używaniu maski – obejmowały ćwiczenia w komorze gazowej. Kurs ten był organizowany oddzielnie dla ogółu ludności, młodzieży oraz pracowników zakładów przemysłowych. Program zajęć był dostosowany do potrzeb jak najskuteczniejszej ochrony miejsc zamieszkania słuchaczy[22].

Szkolenie dozorców domowych, starszej młodzieży klas gimnazjalnych oraz urzędników zatrudnionych w instytucjach i przedsiębiorstwach realizowano w czasie 10-godzinnego kursu. Na wykłady przeznaczono 6 godzin, podczas których omawiano zagrożenie lotnicze kraju, środki używane do napadów lotniczych oraz organizację obrony przeciwlotniczej. W ramach szkolenia zapoznawano z przeznaczeniem schronów i pomieszczeń uszczelniających. Na opanowanie umiejętności używania masek RSC przeznaczono 2 godziny[23], a pozostały czas na ćwiczenia praktyczne.

Osoby zajmujące kierownicze stanowiska w różnych instytucjach, urzędach i przedsiębiorstwach objęte były 20-godzinnym kursem OPLG[24]. Kurs ten, poza wykładami i ćwiczeniami, zawierał pokazy i repetycje. Na wykłady przeznaczono 10 godzin. Ćwiczenia i pokazy trwały po 4 godziny. Podczas pokazów wyświetlano filmy na temat obrony przeciwlotniczo-gazowej, zapoznawano z właściwościami gazów bojowych, metodami ochrony przed nimi z użyciem aparatów tlenowych i ubrań ochronnych oraz sposobami i środkami alarmowania[25].

W zależności od potrzeb czas kursów można było wydłużyć o 10–20%. Uczestników kursów (z wyjątkiem tych adresowanych do ogółu ludności) obowiązywał egzamin końcowy.

Obok szkolenia przewidzianego dla ogółu ludności prowadzono szkolenie kadry instruktorskiej – zarówno Ligi, jak i innych organizacji społecznych. Dla kandydatów na podinstruktorów z różnych stowarzyszeń planowano 30-godzinny kurs. Był on realizowany według potrzeb i postulatów organizacji delegujących swoich przedstawicieli[26]. Najwięcej czasu poświęcano na wykłady (12 godzin). Zajęcia praktyczne obejmowały 9 godzin. W ramach tych ostatnich przyszli podinstruktorzy prowadzili ćwiczenia dotyczące stosowania maski RSC, ubrań ochronnych czy aparatów tlenowych. Ćwiczenia odbywały się również w komorze gazowej. Ponadto praktycznie poznawano wszystkie urządzenia znajdujące się w schronie przeciwgazowym i pomieszczeniu uszczelnionym[27]. Na pokazy i repetycje przeznaczono po 2 godziny.

---

[21] CAW, I.302.4.1993. *Program 2-godzinnego wykładu informacyjnego OPLG*, s. 2.

[22] *Ibidem*, *Program 5-godzinnego kursu OPLG*, s. 1.

[23] *Ibidem*, *Program 10-godzinnego kursu OPLG*, s. 2.

[24] *Ibidem*, *Program 20-godzinnego kursu OPLG*, s. 1.

[25] *Ibidem*, s. 3.

[26] CAW, I.302.4.1993. *Program kursu podinstruktorskiego OPLG*, s. 1.

[27] *Ibidem*, s. 3.

Podinstruktorzy wywodzący się z poszczególnych organizacji społecznych po zakończeniu szkolenia mogli szkolić członków tych organizacji i ich rodziny na kursach 2-, 5- i 10-godzinnych. Należy przy tym dodać, że pracowali społecznie.

Podinstruktorzy LOPP, stanowiący jej kadrę, po zakończonym szkoleniu mogli prowadzić wszystkie wymienione kursy, łącznie z kursem 20-godzinnym. Poza tym byli przygotowywani na ogólnych kursach OPLG III kategorii, które obejmowały 45 godzin zajęć. Kursy te były prowadzone również dla władz państwowych i samorządowych według potrzeb i postulatów tych władz. Wykłady obejmowały 17 godzin, ćwiczenia – 15, a pokazy i ćwiczenia – po 4 godziny[28].

Szkolenie kandydatów na instruktorów miejskich obrony przeciwlotniczo-gazowej oraz instruktorów tej obrony LOPP w ramach służby odkażającej lub służby dozorowania było realizowane podczas kursu II kategorii[29]. Kurs ten był prowadzony dla władz państwowych i samorządowych zgodnie z postulatami tych organizacji. Jego program obejmował część ogólną i część specjalistyczną. Na część ogólną, niezależnie od późniejszej specjalizacji, przeznaczono 80 godzin. Najwięcej na wykłady – 37 godzin i ćwiczenia – 24 godziny. Natomiast na zajęcia specjalistyczne w ramach służby odkażającej i służby dozorowania przeznaczono po 30 godzin. Podczas zajęć z dziedziny odkażania większość czasu przeznaczono na ćwiczenia praktyczne, na które składała się praca w składzie patrolu rozpoznawczego, a więc rozpoznanie terenu i obiektów skażonych, oznaczenie ich oraz niewypałów, a także pobieranie próbek materiałów skażonych. Nauka obejmowała odkażanie w różnych warunkach oraz współpracę z innymi służbami[30].

Liga prowadziła systematyczne szkolenie drużyn odkażających oraz posterunków dozorowania. Szkolenie drużyn odkażających realizowano w czasie 55 godzin zajęć[31]. Szkolenie posterunków dozorowania natomiast obejmowało 38 godzin, a zbiornic dozorowania – 48 godzin[32]. W szkoleniu służby odkażającej wykłady trwały 18, a ćwiczenia 27 godzin, pozostały zaś czas był przeznaczony na pokazy i repetycje. Wykłady były poświęcone zagadnieniom związanym z zagrożeniem lotniczym wnętrza kraju, środkom używanym do wykonywania napadów lotniczych oraz skutkom ich działania. 13 godzin – w ramach wykładów – poświęcono obronie przeciwlotniczej, a zwłaszcza obronie indywidualnej i zbiorowej. Z zakresu obrony indywidualnej omawiano budowę i działanie maski przeciwgazowej RSC wzór 24 oraz zasady mycia ubrań ochronnych. Natomiast tematyka obrony zbiorowej obejmowała przygotowanie i wyposażenie pomieszczeń uszczelnionych oraz obsługę urządzeń wentylacyjnych znajdujących się w schronach przeciwgazowych.

Począwszy od 1933 r., czas wykładów prowadzonych w szkołach został wydłużony do 20 godzin[33]. Na prośbę kuratorów okręgów szkolnych poszczególne Dowództwa Okręgów Korpusów opracowywały szczegółowe instrukcje o obronie przeciwlotniczej

---

[28] CAW, I.302.4.1993. *Program ogólnego kursu OPLG III kategorii*, s. 1.

[29] CAW, I.302.4.1993. *Program kursu OPLG II kategorii*, s. 1.

[30] *Ibidem* s. 10–11.

[31] CAW, I.302.4.2009. *Okólnik nr 42/OPLG-23, Program kursu OPLG III kategorii dla służby odkażającej*, s. 1.

[32] *Ibidem*, s. 2.

[33] CAW, I.302.4.1992. *Pismo Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do Inspektora Obrony Powietrznej Państwa nr 430/37 z 23 czerwca 1937 r. odnośnie szkolenia OPL*, s. 4.

i przeciwgazowej biernej[34], ilustrowane odpowiednimi rysunkami. Instrukcje te były rozsyłane do poszczególnych szkół i stanowiły podstawę programową zajęć szkolnych z zakresu OPL. Zajęcia prowadzili nauczyciele, którzy ukończyli kursy organizowane przez LOPP. W szkołach znajdujących się na terenach wschodnich z powodu braku odpowiedniej liczby wyszkolonych instruktorów wykłady prowadzili oficerowie wyznaczeni przez DOK. Natomiast zagadnienia związane z obroną przeciwlotniczą i przeciwgazową na wyższych uczelniach nie zawsze były omawiane. Akademie sztuk pięknych nie prowadziły wykładów ani ćwiczeń. Politechnika Lwowska organizowała 10-godzinne kursy informacyjne z zakresu OPL, które prowadził instruktor LOPP. W programie studiów Wydziału Chemicznego Politechniki Warszawskiej przewidziano wykłady poświęcone „Organizacji obrony wnętrza kraju"[35]. Natomiast na Wydziale Lekarskim i w Studium Farmaceutycznym Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie zagadnienia obrony przeciwlotniczej zostały włączone w zakres wykładów i wymagań egzaminacyjnych[36]. Studenci Uniwersytetów Warszawskiego i Wileńskiego po odbyciu odpowiedniego przeszkolenia byli organizowani w odpowiednie drużyny, np. Uniwersytet Wileński miał 5 drużyn odkażających oraz 1 drużynę ratowniczo-sanitarną[37], Warszawski – odkażającą i przeciwpożarową. Drużyny te odbywały ćwiczenia raz w tygodniu.

Począwszy od 1933 r., kiedy zagrożenie Polski ze strony Niemiec stało się realne, zintensyfikowano szkolenie ludności. W tymże roku zorganizowano 6500 kursów informacyjnych i elementarnych, na które uczęszczało 180 tys. osób, 5 tys. wykładów w szkołach wysłuchało zaś 80 tys. uczniów[38]. W latach późniejszych obok kursów informacyjnych prowadzono szkolenie specjalistyczne. W 1937 r. Liga przeprowadziła 15 kursów obrony przeciwlotniczo-gazowej II kategorii, które ukończyło 500 osób. Zorganizowano także 300 kursów III kategorii ogólnych i dla służby odkażającej, w których uczestniczyło 7800 osób. Ponadto przeprowadzono 4200 kursów podinstruktorskich i informacyjnych, które ukończyło 265 tys. osób. Ogółem w tymże roku Liga przeprowadziła na terenie całego kraju 4500 kursów, które ukończyło 275 tys. osób[39].

Działalność szkoleniową Ligi w dziedzinie wyszkolenia z obrony przeciwlotniczo-gazowej w 1938 r. ilustruje poniższa tabela.

Tabela 1. Kursy organizowane przez LOPP w 1938 r.

Rodzaj kursu	Liczba kursów	Liczba wyszkolonych (absolwentów)
Kurs OPLG II kat.	10	351
Kurs OPLG III kat. Ogólny	210	7153
Kurs OPLG III kat. dla służby odkażającej	19	459

[34] Np. DOK nr VI dla Kuratorium Okręgu Szkolnego Lwowskiego opracowało instrukcję „Obrona przeciwlotnicza bierna kraju". *Ibidem*, s. 3.

[35] *Ibidem*, s. 15.

[36] *Ibidem*, s. 14.

[37] CAW, I.302.4.1992. *Pismo Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego..., op. cit.*, s. 11.

[38] *Sprawozdanie z działalności Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej, Stowarzyszenia Wyższej Użyteczności pod Wysokim Protektoratem Pana Prezydenta Rzeczypospolitej za rok 1933*, Warszawa 1934, s. 24.

[39] *Sprawozdanie z działalności Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej za 1938 r.*, Warszawa 1939, s. 24–25.

Kurs OPLG III kat. dla służby dozorowania	186	3178
Kurs OPLG podinstruktorski	42	1243
Kurs OPLG dla komendantów OPL domów i ich zastępców	2847	103303
Kurs OPLG nauczycieli	487	17348
Kurs OPLG informacyjny – 20-godzinny	131	6071
Kurs OPLG informacyjny – 10-godzinny	1470	60057
Kurs OPLG informacyjny – 5-godzinny	916	45232
Kurs OPLG informacyjny – 2-godzinny	394	84096
Kurs OPLG 8-godzinny dla młodzieży szkolnej	829	33037
Kurs OPLG 16-godzinny dla młodzieży szkolnej	252	10797
Ogółem	7793	372325

Źródło: *Sprawozdanie z działalności Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej za r. 1938*, Warszawa 1939, s. 24–25.

Działalność szkoleniową Liga prowadziła z własnej inicjatywy oraz na wniosek zainteresowanych instytucji i organizacji. W 1937 r. – na wniosek Komendy Głównej Związku Strzeleckiego – Zarząd Główny LOPP przeprowadził kurs OPLG I kategorii dla referentów i instruktorów Związku. Ukończyło go 40 osób. Zorganizowano również kurs II kategorii na wniosek Komendy Związku Podoficerów Rezerwy. Uczestniczyło w nim 50 osób[40]. Liga przygotowywała także kursy specjalne według zapotrzebowania poszczególnych instytucji. W 1937 r., na przykład, odbył się na wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych kurs specjalny dla referentów władz administracyjnych, który ukończyło 40 osób. Natomiast Pomorski Okręg Wojewódzki LOPP w Toruniu przeprowadził 10 kursów na życzenie władz wojskowych, w tym 2 kursy dla Dowództwa Obrony Wybrzeża, według programu opracowanego przez to Dowództwo, oraz jeden kurs zlecony przez Dowództwo Floty. Pozostałe kursy zorganizowano z inicjatywy DOK VIII zgodnie z programem LOPP[41]. W 1938 r. Liga prowadziła kurs specjalny dla pracowników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwa Skarbu. Ten ostatni ukończyło 60 osób[42].

W celu umożliwienia poszczególnym okręgom wojewódzkim LOPP sprawdzenia poziomu wyszkolenia przez nie służb obrony przeciwlotniczej biernej, a zwłaszcza obserwacyjno-meldunkowej, odkażającej i alarmowo-rejestracyjnej Zarząd Główny Ligi postanowił organizować obozy OPLG. Planowano, że będą w nich uczestniczyć także przedstawiciele PCK, którzy będą szkolić drużyny ratowniczo-sanitarne.

Pierwszy doświadczalny obóz ćwiczebny obrony przeciwlotniczo-gazowej Liga zorganizowała w 1932 r. w Nowym Sączu. Brało w nim udział 51 osób. W roku następnym zorganizowano obóz w Niepołomicach, w którym uczestniczyły 152 osoby[43]. Obozy te były skoszarowane. Ich zadaniem było doskonalenie umiejętności służby obserwacyj-

[40] *Sprawozdanie z działalności Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej za rok 1937*, Warszawa 1938, s. 26.

[41] CAW, I.302.4.2035. *Wykaz kursów OPLG organizowanych przez LOPP w rok 1937, załącznik nr 1/Tjn/OPLG.*

[42] *Sprawozdanie z działalności Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej za 1938 r.*, Warszawa 1939, s. 24.

[43] *Sprawozdanie Okręgu Wojewódzkiego Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej w Krakowie za rok 1934*, Kraków 1935, s. 42.

no-meldunkowej, odkażającej i ratowniczej. Koszt wyszkolenia jednego słuchacza na obozie w Nowym Sączu wynosił 78 zł, natomiast w Niepołomicach – 65 zł.

Doświadczenie zdobyte w czasie tych obozów przekonały Zarząd Główny LOPP o celowości kontynuacji tej formy szkolenia. Dlatego też udzielił on pomocy i poparcia Wojewódzkiemu Zarządowi LOPP w Krakowie jako organizatorowi w 1934 r. obozu ćwiczebnego dla odpowiednich służb trzech Okręgów: Śląskiego, Krakowskiego i Kieleckiego. Również zarządy okręgowe, zgodnie z wytycznymi Zarządu Głównego, organizowały doświadczalne międzyokręgowe obozy ćwiczebne. Obozy takie zorganizowano w Solcu Kujawskim, Skniłowie pod Lwowem i w Porubanku pod Wilnem[44]. Przeszkolono ogółem 424 osoby, z czego w ramach służby obserwacyjno-meldunkowej – 110 osób, służby odkażającej – 140, ratowniczej – 60, pogotowia technicznego – 30 oraz bezpieczeństwa – 84 osoby[45]. Koszt wyszkolenia jednego słuchacza wyniósł 76 zł.

Fot. 1. Fabryczna drużyna służby odkażania podczas obchodów XII Tygodnia LOPP zorganizowanego przez Obwód Miejski LOPP w Pruszkowie w 1935 r. (zdjęcie ze zbiorów Fabryki Ołówków S. Majewskiego – Pruszków)

[44] *Ibidem*, s. 39.

[45] CAW, I.300.38.4. *Sprawozdanie z obozu ćwiczebnego OPLG Okręgów Wojewódzkich LOPP Krakowskiego, Kieleckiego i Śląskiego w 1934 r., załącznik nr 9.*

W późniejszym okresie okręgi wojewódzkie LOPP, dysponując odpowiednim terenem, organizowały obozy dla poszczególnych służb. Na przykład w 1935 r. Okręg Krakowski zorganizował obóz dla służby obserwacyjno-meldunkowej w Kluczach[46], na którym szkolono słuchaczy z Okręgów Wojewódzkich: Krakowskiego, Kieleckiego i Śląskiego. W tym samym czasie władze Kieleckiego Okręgu Wojewódzkiego, mając możliwość wykorzystania terenów fabryki Towarzystwa Sosnowieckich Fabryk Rur i Żeliwa w Zawierciu, zorganizowały obóz dla służb odkażających[47], w którym uczestniczyli przedstawiciele własnego oraz innych okręgów.

Celem organizowania obozów było podnoszenie poziomu wyszkolenia oraz doskonalenie umiejętności praktycznych absolwentów kursów OPLG III kategorii, którzy byli przewidziani do pełnienia funkcji komendantów poszczególnych jednostek obrony przeciwlotniczej biernej. Dlatego też szkolenie miało charakter wybitnie praktyczny, a program był zatwierdzony przez Inspektora Obrony Powietrznej Państwa. Koszty szkolenia ponosiły instytucje i organizacje delegujące swoich przedstawicieli. Organizowane były przy tym obozy dla poszczególnych służb lub kilku różnych służb, na których ćwiczono ich współdziałanie w określonej sytuacji.

Szkolenie prowadzone w formie obozów rozwijało się z roku na rok. W 1936 r. zorganizowano 13 obozów, z czego dla służby dozorowania – 4, a dla służby odkażającej – 9. Ogółem na obozach przeszkolono 1730 osób[48]. Rok później Liga zorganizowała obozy dla służby odkażającej w Dubnie, Pińsku, Żywcu, Pabianicach, Szamotułach, Landwarowie, Mogielnicy, Wesołej koło Mysłowic, Buczaczu i Węgierskiej Górce[49]. Zadanie to ZG LOPP zlecił Zarządom Okręgów Wojewódzkich (równorzędnych): Wołyńskiemu, Poleskiemu, Kieleckiemu, Łódzkiemu, Poznańskiemu, Wileńskiemu, Stołecznemu, Śląskiemu, Tarnopolskiemu i Krakowskiemu Kolejowemu. Na obozach tych wyszkolono 1400 osób[50].

Podsumowując działalność szkoleniową prowadzoną przez LOPP, należy stwierdzić, że Liga była największą organizacją społeczną, która podjęła się przygotowania społeczeństwa do obrony przeciwgazowej. Brak planów i programów powodował, że podjęte szkolenie prowadzone było początkowo w zależności od inicjatywy poszczególnych placówek organizacyjnych. Wydanie Ustawy o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej i rozporządzeń wykonawczych oraz powołanie Inspektora Obrony Powietrznej Państwa pociągnęły za sobą opracowanie konkretnych programów i form szkolenia, począwszy od masowego szkolenia instruktorów społecznych, a skończywszy na obozach ćwiczebnych.

Począwszy od 1937 r., szkolono rocznie średnio 300 tys. osób na różnego rodzaju kursach związanych z obroną przeciwlotniczą i przeciwgazową.

Podjęcie tak szeroko zakrojonej akcji szkoleniowej prowadzonej na wszystkich szczeblach i adresowanej do wszystkich środowisk mogło być realne tylko w warunkach ścisłej współpracy LOPP z wojskiem i administracją państwową.

---

[46] *Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności pod Wysokim Protektoratem Pana Prezydenta Rzeczypospolitej. Krakowski Okręg Wojewódzki, Sprawozdanie za rok 1935*, Kraków 1936, s. 65.

[47] *Sprawozdanie Zarządu Kieleckiego Okręgu Wojewódzkiego LOPP za rok 1935*, Kielce 1936, s. 19.

[48] Archiwum Akt Nowych [dalej AAN], Akta LOPP, t. 7, *Protokół posiedzenia Rady Głównej LOPP z dnia 7 listopada 1936 r.*, s. 4.

[49] CAW, I.302.4.1994. *Pismo Prezesa Zarządu Głównego LOPP z dnia 29 maja 1937 r. do Inspektora Obrony Powietrznej Państwa w sprawie organizacji obozów służby odkażającej.*

[50] *Sprawozdanie z działalności Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej za rok 1937*, Warszawa 1938, s. 26.

Zabezpieczenie ludności przed atakami gazowymi i lotniczymi

Budowa schronów przeciwlotniczo-gazowych była jednym z zadań wynikających ze statutu Ligi. Pierwsze schrony powstały w latach 1930–1931, w ośrodkach propagandowych stowarzyszenia. Pełniły one funkcję szkoleniowo-pokazową i były wykorzystywane podczas wszelkiego rodzaju kursów i szkoleń dotyczących zagadnień OPLG. Stanowiły pomoc w przygotowaniu i zabezpieczeniu mieszkań przed ewentualnym atakiem gazowym. Niemniej jednak budowę schronów na większą skalę uniemożliwiał zarówno brak wymagań dotyczących wytrzymałości budowli, jak i przede wszystkim niedobór środków finansowych. Na początku 1933 r., z inicjatywy Ligi, w Katowicach, Stanisławowie i Łodzi[51] powstały schrony przeciwlotniczo-gazowe w formie zaadaptowanych pomieszczeń w budynkach państwowych. Jako wzorcowe służyły swego rodzaju instruktażem adresowanym do wszystkich zainteresowanych budową schronów i pomieszczeń uszczelniających. Były w nich organizowane i przeprowadzane kilkudniowe[52] kursy budownictwa OPLG, w których uczestniczyli inżynierowie i technicy budownictwa zatrudnieni w instytucjach państwowych i prywatnych. Koszty organizowanych kursów w całości pokrywały zarządy okręgów Ligi. Założeniem ich było rozważenie technicznych aspektów budowy schronów zarówno w istniejących, jak i nowo powstających gmachach [53].

W 1936 r. Liga podjęła się budowy kilkunastu schronów. Przedsięwzięcie to zleciła przedsiębiorstwom państwowym i prywatnym wyłonionym w drodze przetargu, jako gwarantującym szybkie i tanie wykonanie pracy. W tym też roku podjęto prace w kilkunastu miejscowościach. Powstały schrony w Kielcach, Krakowie, Katowicach, Radomiu, Lwowie. Prowadzone były również prace w Gdyni, Kowlu, Grodnie, Baranowiczach[54]. Natomiast Zarząd Warszawskiego Okręgu Kolejowego przystąpił do opracowywania planów i kosztorysów służbowego schronu przeciwlotniczo-gazowego na Dworcu Warszawa Główna. Orientacyjny koszt budowy schronu pod Alejami Jerozolimskimi miał wynieść 700 tys. zł. Jednakże tak wysokie koszty doprowadziły do rezygnacji z tego przedsięwzięcia.

Zgodnie z zarządzeniem Inspektora Obrony Powietrznej Państwa z 30 sierpnia 1937 r. projekty schronów opracowane przez LOPP były zatwierdzane przez Inspektorat, zaś miejsce ich budowy wskazywali w terenie dowódcy OPL Okręgów Korpusu. W 1937 r. Liga zaplanowała budowę schronów w Sosnowcu, Inowrocławiu, Tarnowie, Częstochowie i Grudziądzu. Jednakże z przyczyn od Ligi niezależnych kosztem 20 tys. zł wybudowano jedynie schron w Inowrocławiu. W 1938 r. kosztem 132 tys. zł[55] zostały wybudowane schrony, których nie udało się wybudować w roku ubiegłym. W Sosnowcu powstały dwa schrony w gmachu Ratusza przeznaczone dla zatrudnionego tam personelu. Schron w Tarnowie powstał w gmachu Dworca Kolejowego z prze-

[51] *Sprawozdanie z działalności Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej, Stowarzyszenia Wyższej Użyteczności Publicznej pod Wysokim Protektoratem Pana Prezydenta Rzeczypospolitej za rok 1933*, Warszawa 1934, s. 24.

[52] *Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej, Krakowski Okręg Wojewódzki, Sprawozdanie za rok 1935*, Kraków 1936, s. 83.

[53] *Sprawozdanie Okręgu Wojewódzkiego Śląskiego Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej z prac dokonanych w roku 1934*, Katowice 1934, s. 30.

[54] AAN. Akta LOPP, t. 7, *Protokół posiedzenia Rady Głównej LOPP z dnia 7 listopada 1936 r.*, s. 5.

[55] CAW, I.302.4.1994, *Sumy przewidziane w budżecie LOPP na 1938 na budowę schronów*, s. 3.

znaczeniem dla personelu dworca. Natomiast schrony w Grudziądzu i Częstochowie były schronami publicznymi ulokowanymi odpowiednio w Szkole Miejskiej i Domu Ludowym[56].

Fot. 2. Przerwa w ćwiczeniach fabrycznej drużyny służby odkażania, Pruszków 1937 r. (zdjęcie ze zbiorów Fabryki Ołówków S. Majewskiego – Pruszków)

W 1938 r. zostały ustalone wymogi techniczne budowy schronów[57]. Pod względem wytrzymałości podział schronów obejmował cztery kategorie[58]. Ze względu na przyjęte warunki techniczno-budowlane i duże koszty schrony były budowane tylko w miejscowościach i obiektach, które były zagrożone napadami lotniczymi[59]. Liczba, charakter i wyposażenie schronów uzależnione były od stopnia zagrożenia danej miejscowości. Wytyczne Inspektora Obrony Powietrznej Państwa dla Ligi na lata 1938, 1939[60] w za-

[56] *Sprawozdanie z działalności Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej za rok 1938*, Warszawa 1939, s. 26.

[57] J. Suwart, *Zarys Obrony Cywilnej w latach 1920–1996*, Warszawa 2003, s. 52.

[58] Schrony mieszczące się w pierwszych trzech kategoriach były wytrzymałe na bezpośrednie działanie bomb burzących: schrony I kategorii – bomb ważących 300 kg, II kategorii – 100 kg, III kategorii – 50 kg. Natomiast schrony IV kat. wytrzymałe były na podmuch, gruz z odłamkami. Niezależnie od wytrzymałości każdy schron musiał być gazoszczelny. *Wytyczne techniczne budowy schronów i innych pomieszczeń przeciwlotniczych*, Warszawa 1938, s. 6.

[59] CAW, I.302.4.1994, *Wytyczne zastosowania schronów, pomieszczeń i urządzeń zabezpieczających oraz pomieszczeń uszczelnionych w obronie przeciwlotniczej*, s. 2.

[60] CAW, I.302.4.1994, *Wytyczne dla prac LOPP w dziale OPLG na rok 1938/39*, s. 3.

kresie budownictwa schronów zalecały budowę schronów posiadających wyłącznie pełną wartość zastosowania w realnych warunkach wojennych. Efektem podjętej przez Ligę działalności była budowa około 100 schronów. Niektóre z nich budowane po 1937 r. posiadały urządzone kąpieliska i odkażalnie[61].

Liga nie tylko uczestniczyła przy budowie schronów, ale również przy adaptacji i wyposażaniu obiektów obrony zbiorowej, jakimi były pomieszczenia uszczelnione[62]. Były to pomieszczenia, które dawały mniejszy stopień zabezpieczenia przed skutkami nalotu lotniczego. Chroniły jednakże od słabych podmuchów i odłamków. Celem ich była ochrona przede wszystkim przed gazami bojowymi. Zarządy okręgów[63] i obwodów w miarę swoich możliwości urządzały wzorcowe pomieszczenia uszczelnione. Doświadczenia z tym związane mogły być przejmowane przez właścicieli domów i głównych lokatorów w ich przedsięwzięciach[64]. W tym też celu Liga wydawała w dużych ilościach różnego rodzaju wytyczne i wskazówki.

Istniały również firmy specjalizujące się w wyrobie odpowiednich uszczelniaczy. Firma „MORMIT" produkowała uszczelniacze z gumy porowatej, natomiast uszczelniacz z gumy profilowanej produkowały Zakłady Kauczukowe PIASTÓW i Firma „HERMETIC". Oprócz wspomnianych uszczelniaczy gumowych w Warszawie znajdowała się firma „SUPERHERMIT"[65], która specjalizowała się w uszczelniaczach metalowych do drzwi i okien. Pomieszczenia uszczelnione były jednym z najtańszych środków obrony przeciwgazowej[66].

Znacznie trudniejszym do rozwiązania zadaniem niż obrona zbiorowa (budowa schronów) okazała się obrona indywidualna ludności przed gazami. Wynikało to przede wszystkim z niepewności co do rodzaju środków trujących. Występowało ponadto zróżnicowanie zagrożenia społeczeństwa ze względu na miejsce zamieszkania. Miasta były narażone w największym stopniu[67]. Intensywne tempo prac nad strukturą OPL kraju wymagało ustalenia rzeczywistego zagrożenia i realnych potrzeb. W efekcie przeprowadzonych obliczeń okazało się, że niezbędna liczba masek przeciwgazowych została oszacowana na 5 mln sztuk[68], przy czym 2 mln miało stanowić wyposażenie ludności powołanej do pełnienia czynnych obowiązków w ramach samoobrony ludności cywilnej. Natomiast 3 mln masek miało stanowić zaopatrzenie ludności biernej. Aby można było zrealizować to przedsięwzięcie, należało zwiększyć produkcję i uruchomić dodatkowe zakłady produkcyjne.

---

[61] T. Kmiecik, *Z dziejów Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej*, „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej" 1996, nr 19.

[62] Z. Marynowski, *Pomieszczenia przeciwgazowe*, Warszawa 1935, s. 12; J. Kloczkowski, H. Wójcikiewicz, *Nie damy się wytruć*, Warszawa 1938; *Jak należy wybrać, urządzić i uszczelniać pomieszczenia przed gazami bojowymi*, Warszawa, br.; H. Rabecki, *Sposoby samoobrony lotniczo-gazowej (wskazówki dla ludności)*, Warszawa 1936, s. 17.

[63] *Sprawozdanie z działalności Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej za rok 1937*, Warszawa 1938, s. 70.

[64] *Wskazówki dla komendantów OPL domów (bloków domów), właścicieli domów oraz głównych lokatorów o urządzaniu pomieszczeń ochronnych dla celów samoobrony przeciwlotniczej*, Warszawa 1939, s. 18.

[65] CAW, I.302.4.2009, *Pismo prezesa ZG LOPP gen. dyw. Leona Berbeckiego do Biura Wojskowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 9 sierpnia 1938 r. w sprawie materiałów i środków uszczelniających do drzwi i okien.*

[66] W. Batycki, *Krótki zarys obrony przeciwlotniczo-gazowej ludności cywilnej*, Warszawa 1935, s. 95.

[67] CAW, I.302.4.1987. W referacie z 1937 r. odnośnie do zaopatrzenia ludności w maski przeciwgazowe czytamy: „w 1931 r. w miastach ilość mężczyzn w wieku od lat 20 do 70, kobiet w tym samym wieku oraz młodzieży w wieku 10–19 lat wynosiła 6 724 tys.".

[68] J. Zając, *Dwie wojny*, *op. cit.*, s. 153.

Wojskowa Wytwórnia Sprzętu Przeciwgazowego w Radomiu była w stanie, przy maksymalnym obciążeniu, wyprodukować 750 tys. masek rocznie[69]. Aby zaopatrzyć ludność cywilną w maski, niezbędne było jeszcze uruchomienie dodatkowej produkcji. W kwietniu 1937 r. z propozycją uruchomienia dodatkowej produkcji masek przeciwgazowych wystąpił kierownik Wytwórni Balonów i Spadochronów w Legionowie. Jego zdaniem przy niedużym nakładzie kapitału można było uruchomić linie produkcyjne w wytwórni w Legionowie, a w efekcie uzyskać rocznie produkcję w wysokości 500 tys. masek. Propozycja ta nie spotkała się z pozytywnym odzewem. Wobec znacznych kosztów budowy nowej fabryki masek (1,5 mln zł) zakładano wykorzystanie inicjatyw prywatnych. Produkcją masek gazowych zajęły się wytwórnie w Grudziądzu (firma „Ardal") i w Lidzie[70].

Fot. 3. Zbiórka fabrycznej drużyny służby odkażania na terenie Fabryki Ołówków S. Majewskiego, Pruszków 1937 r. (zdjęcie ze zbiorów Fabryki Ołówków S. Majewskiego – Pruszków)

[69] *Ibidem*, s. 154.

[70] Instytut Polski i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie [dalej IPMS] B.I.102A, 4100, *Załącznik do zeszytu ewidencyjnego [Sprawozdanie kpt. Z. Zielińskiego z działalności w Zarządzie Głównym LOPP]*, s. 11.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 29 stycznia 1937 r.[71] Lidze powierzono zadanie zaopatrzenia ludności biernej w maski przeciwgazowe. Zaopatrzenie to miało postępować stopniowo w miarę realizacji zamówień. Ustalono, że dla ludności cywilnej przeznaczony będzie model RSC oraz wz. 38-C_2. Maska ta miała kosztować około 23 zł. Można ją było nabyć za gotówkę albo w ratach, rozłożonych na 12 miesięcy[72].

W 1938 r. podjęto decyzję o dodatkowym zwiększeniu produkcji masek gazowych. Departament Uzbrojenia MSWojsk. poszukiwał odpowiedniego terenu pod budowę fabryki masek. Na teren wskazany przez Departament w Lublinie Inspektor OPP początkowo nie wyraził zgody, wobec czego kontynuowano poszukiwania w innych miejscowościach. Jesienią 1938 r. ponownie powrócono do koncepcji budowy fabryki w Lublinie. W międzyczasie trwały pertraktacje Departamentu Uzbrojenia z przedstawicielami instytucji i firm, które miały być współudziałowcami projektowanej fabryki masek i sprzętu przeciwgazowego. 10 stycznia 1939 r.[73] podpisano umowę. W skład spółki weszły następujące instytucje: Zarząd Główny LOPP, Zakłady Chemiczne „Grodzisk", Zakłady Kauczukowe „Piast" oraz Fabryka Wyrobów Gumowych „Sanok". Pod koniec stycznia został zakupiony teren i podjęto prace projektowe. Ukończenie budowy wytwórni i jej uruchomienie było przewidziane na jesień 1939 r. Planowana wytwórnia miała być jedynie montownią, dla której półfabrykaty i części składowe masek byłyby dostarczane przez inne fabryki. Zakładom znajdującym się w Sanoku i Piastowie zlecono wykonanie części twarzowej. W tym też czasie na żądanie Inspektora Obrony Powietrznej Państwa została uruchomiona produkcja masek w Zakładzie Chemicznym „Grodzisk".

W marcu 1939 r. sytuacja polityczna była napięta. Na nagłą dostępność sprzętu przeciwgazowego w dużych ilościach nie można było jednak liczyć. W związku z tym Instytut Przeciwgazowy opracował typ maski zastępczej, wykonanej z tkaniny i miału węgla aktywnego. W tym samym miesiącu Zarząd Główny LOPP otrzymał od Inspektora Obrony Powietrznej Państwa polecenie wykonania przez Ligę 250 tys. sztuk[74] masek zastępczych oraz wydrukowania 200 tys. szt. instrukcji dotyczących budowy i użycia masek. Instrukcje zostały wydrukowane i rozesłane do wszystkich okręgów celem bezpłatnego rozpowszechnienia wśród ludności. Równocześnie Liga podjęła się pokrycia kosztów produkcji 250 tys. masek. Pierwszych 10 tys. masek prowizorycznych zostało wyprodukowane w maju 1939 r. i przekazane zarządom wojewódzkim LOPP[75]. Zaletą masek prowizorycznych było to, że można je było również wykonać we własnym zakresie[76].

---

[71] *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1937 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej Państwa*, „Dziennik Ustaw" nr 10 z 1937 r., poz. 73; CAW, I.391.25.2, *Okólnik Zarządu Głównego LOPP nr 29/OPLG-21 z dnia 6 kwietnia 1939 r. w sprawie ratalnej sprzedaży masek p. gaz wz. 38-C_2*.

[72] CAW, I.391.25.2, *Okólnik Lubelskiego Zarządu Okręgowego LOPP nr 29/OPLG-21 z dnia 6 kwietnia 1939 r. w sprawie ratalnej sprzedaży masek p. gaz wz. 38-C_2*.

[73] IPMS B.I.102A, *4100, Załącznik do zeszytu ewidencyjnego [Sprawozdanie kpt. Z. Zielińskiego z działalności w Zarządzie Głównym LOPP]*, s. 9.

[74] CAW, I.302.4.2035, *Uruchomienie produkcji maseczek zastępczych i tamponów*.

[75] CAW, I.391.25.2, *Okólnik Lubelskiego Zarządu Okręgowego LOPP nr 80/OPLG-26 z 5 maja 1939 r. w sprawie sprzedaży masek przeciwgazowych C_2 i prowizorycznych masek węglowych*, s. 4.

[76] *Wskazówki dla ogółu ludności o sposobie wykonywania prowizorycznego sprzętu indywidualnego obrony przeciwgazowej*, Warszawa 1939, s. 3.

W lipcu 1939 r. zostało wyprodukowanych 40 tys. masek w „Lubelskiej" fabryce. Liczba ta, choć znaczna, nie pokryła zapotrzebowań zgłaszanych przez przemysł, instytucje prywatne i samorządowe.

O tym, jak bardzo odczuwano brak sprzętu obrony przeciwgazowej, może świadczyć fakt, że 2 września 1939 r. Zarząd Główny LOPP otrzymał z Dowództwa OPL MSWojsk. polecenie zawarcia umowy na dostawę masek czeskich, oferowanych przez szwedzką firmę „WALLENBORG". Na realizację tego celu zostały przekazane kredyty w wysokości 3 mln zł. Umowa została podpisana przez prezesa Zarządu Głównego LOPP z przedstawicielami firmy szwedzkiej, jednakże wskutek zbyt szybko rozwijających się wypadków wojennych i zarządzonej ewakuacji z Warszawy nie została zrealizowana.

W ślad za masowym szkoleniem z zakresu OPLG organizowanym przez Ligę nie nastąpiło masowe zaopatrzenie ludności w maski przeciwgazowe. Ich dystrybucji, prowadzonej przez LOPP, nie wspierały ani ograniczona produkcja rodzima, ani import zaopatrzeniowy. Działanie podjęte w celu zmiany tego stanu rzeczy były mocno spóźnione i nie mogły przynieść spodziewanych efektów. Niezależnie od leżących u podstaw omawianej sytuacji względów technicznych i finansowych, dostrzegalny był w kręgach decyzyjnych brak spójnej koncepcji wojny chemicznej.

Recenzje

BEZPIECZEŃSTWO • TEORIA I PRAKTYKA 2009 nr 1–2

Paweł Stachnik

Rolf Uesseler
Wojna jako usługa. Jak prywatne firmy wojskowe niszczą demokrację

przełożył Mariusz Kalata

[Wydawnictwo *Sic!*, Warszawa 2008, 280 s.]

16 września 2007 r. w centrum Bagdadu doszło do strzelaniny. Ochraniający konwój z dyplomatami pracownicy amerykańskiej firmy wojskowej Blackwater otworzyli ogień do tłumu i zabili 17 osób, a kilkadziesiąt ranili. Świadkowie zdarzenia zeznali później, że ochroniarze nie zostali przez nikogo sprowokowani, nic też im nie groziło. Mimo to przez dwadzieścia minut strzelali do bezbronnych cywilów. Incydent wywołał w Stanach Zjednoczonych i Iraku ogromne wzburzenie, a irackie władze wydały na ten temat stanowcze oświadczenie, domagając się surowego ukarania sprawców[1]. To tylko jedno z wielu medialnych doniesień na temat udziału prywatnych firm wojskowych w irackim konflikcie. Rola tych przedsiębiorstw na irackim teatrze wojny jest nie do przecenienia, a to przecież tylko jedno z wielu miejsc na świecie, w których aktywne są PMC – Private Military Companies. To właśnie temu zjawisku – udziałowi prywatnych firm wojskowych we współczesnych konfliktach zbrojnych – poświęcona jest książka niemieckiego dziennikarza i publicysty Rolfa Uesselera pt. *Wojna jako usługa. Jak prywatne firmy wojskowe niszczą demokrację*. Uesseler, badacz nie-

[1] M. Zawadzki, *Irak oskarża amerykańskich ochroniarzy o masakrę*, „Gazeta Wyborcza" z 20 września 2007, s. 12.

legalnych trendów w światowej gospodarce, zorganizowanej przestępczości i tzw. ekonomii cienia, uznał, że zjawisko PMC przybrało w naszych czasach tak duże rozmiary, że w pełni zasługuje na naukową monografię. Na 280 stronach w czterech dużych rozdziałach swojej książki omawia przyczyny, rozwój i skutki trendu, który sam nazywa prywatyzacją wojny. Zadanie, jakie sobie postawił, nie było łatwe. Mimo że prywatne firmy wojskowe mają status normalnych przedsięwzięć biznesowych, ich działalność otoczona jest tajemnicą[2]. Osoba postronna nie ma szans, by zajrzeć np. do dokumentacji finansowej. Informacje, jakich udzielają same o sobie (zwykle na firmowych stronach internetowych), sprowadzają się do haseł typu: „ochrona osób i mienia", „zarządzanie kryzysowe", „analiza ryzyka" czy „planowanie strategiczne". Trudno dotrzeć także do umów, jakie zawierają z nimi organy administracji. „Administracja Busha nie przedstawiła nigdy odpowiedzi na interpelację amerykańskich kongresmanów, nie zestawiła kompletnej listy i nie określiła liczby prywatnych firm wojskowych, które dostają od niej zlecenia chociażby w Iraku. Nie poinformowała też, jakie treści zawierają poszczególne kontrakty" – pisze Uesseler (s. 42). Badacz zdany był zatem na poszukiwanie strzępów i fragmentów informacji w najróżniejszych źródłach (np. Internet, prasa), nie wyłączając anonimowych relacji były pracowników PMC. Mimo tego ograniczenia efekt badań w postaci książki zdecydowanie zasługuje na uwagę.

Koniec zimnej wojny, prócz zmian politycznych i gospodarczych, przyniósł także poważne przekształcenia w światowych siłach zbrojnych. Dominującymi trendami stały się dążenia do profesjonalizacji, zmniejszenia i potanienia armii. W sukurs tym tendencjom przyszły pojawiające się jak grzyby po deszczu prywatne firmy wojskowe. Oferowały one cały szereg usług wykonywanych dotychczas w ramach armii i przez armię – od dostarczania do baz wojskowych środków czystości, przez sprzątanie, transport, wyżywienie, aż po szkolenie, obsługę skomplikowanego sprzętu wojskowego, a nawet akcje bojowe. Wszystkie te działania miały być wykonywane szybciej, sprawniej i taniej niż dotychczas, zgodnie z zasadą, że przedsiębiorstwo prywatne zawsze wykona zadanie lepiej niż agendy rządowe. Na szeroką ofertę prywatnych usług wojskowo-logistycznych ochoczo odpowiedziały administracje wielu krajów. Zmniejszające się po zakończeniu zimnej wojny budżety wojskowe wymagały bowiem szukania oszczędności. Poza wojsko wyprowadzono więc (również w Polsce) np. transport, zaopatrzenie i ochronę armii. W przodującej pod względem outsorcingu armii amerykańskiej prywatnym podmiotom zlecono nawet niektóre elementy szkolenia (w tym także oficerów rezerwy) i obsługi ważnego sprzętu. Z czasem poziom specjalizacji firm wojskowych rósł. Niektóre z nich oferują dziś usługi związane z wywiadem, wywiadem elektronicznym, łącznością, a także transportem lotniczym. Drugim impulsem do rozwoju PMC stały się wydarzenia 11 września 2001 r. Rosnące zagrożenie terrorystyczne (nie tylko islamskie zresztą) sprawiło, że usługi bezpieczeństwa stały się mocno poszukiwane. Tym razem zainteresowane były głównie duże światowe koncerny przemysłowe

[2] Sanho Tree z waszyngtońskiego Instytutu Badań Politycznych powiedział w 2004 r.: „Jedna z najbardziej frustrujących kwestii podczas badań prowadzonych na temat prywatnych przedsiębiorstw wojskowych jest następująca: spełniają one funkcje państwowe, otrzymują pieniądze amerykańskich podatników, latają samolotami, które należą do rządu USA, i wykorzystują bazy lotnicze Stanów Zjednoczonych – wszystko, co robią, robią w imię narodu amerykańskiego, ale kiedy ktoś chce zasięgnąć od nich informacji, wówczas mówią: o nie, jesteśmy firmą prywatną, nie musimy z Wami rozmawiać", R. Uesseler, *Wojna jako usługa. Jak prywatne firmy wojskowe niszczą demokrację*, Warszawa 2008, s. 42.

realizujące swoje interesy w różnych, często niebezpiecznych rejonach świata. Chcąc skutecznie prowadzić eksploatację bogactw mineralnych (ropy, gazu, diamentów itp.) lub choćby zwykłą produkcję w tzw. krajach słabych, konieczne było zapewnienie bezpieczeństwa zakładom i pracownikom. Przenoszenie produkcji do krajów Trzeciego Świata (ze względu na niższe koszty pracy) wymagało zatrudnienia firm ochroniarskich, które dbałyby o bezpieczeństwo owej produkcji[3].

Aktywna wojna z terroryzmem, jaką podjęły po 2001 r. Stany Zjednoczone, otworzyła kolejne pole do działania dla PMC[4]. Według oficjalnych doniesień amerykańskich władz w okupowanym Iraku zatrudnienie znalazło około 30 tys. ochroniarzy z ponad 20 prywatnych firm wojskowych. Według szacunków amerykańskiej prasy może być tam nawet do 100 tys. prywatnych pracowników strzegących rurociągów, ambasad, siedzib władz irackich, obiektów przemysłowych oraz konwojów cywilnych[5]. Wspomniana na wstępie amerykańska firma Blackwater otrzymała kontrakt na ochronę gubernatora Iraku Paula Bremera. Także wojna w Afganistanie angażuje wiele prywatnych przedsiębiorstw wojskowych. Znana amerykańska korporacja DynCorp na zlecenie Departamentu Stanu pomaga w szkoleniu afgańskiej policji i straży granicznej oraz tworzeniu prawnego systemu ochrony bezpieczeństwa w tym kraju. Prywatne firmy zajmują się tam też zaopatrywaniem walczących oddziałów koalicji, a w pierwszej fazie wojny brały nawet udział w walkach z talibami[6].

Opisując taki stan rzeczy, Uesseler wychodzi od prezentacji specyfiki i charakteru prywatnych firm wojskowych, ukazując czytelnikowi mechanizmy, jakie doprowadziły do wykształcenia się tego rodzaju usług. W pierwszym rozdziale podejmuje też próbę naukowej systematyzacji zagadnienia, dokonując podziału omawianych PMC według ich wielkości i funkcjonowania oraz opisując strukturę osobową i koszty funkcjonowania. Kolejne – jakże istotne – zagadnienie to zleceniodawcy prywatnych przedsiębiorstw wojskowych. Autor zalicza do nich tzw. silne państwa, koncerny przemysłowe, słabe państwa oraz grupy przestępcze (np. kartele narkotykowe) i różnego rodzaju rebeliantów. Udział silnych państw w wojennym biznesie omawia na przykładzie Stanów Zjednoczonych i Niemiec. To właśnie USA najbardziej chyba na świecie rozwinęły sztukę wojskowego podwykonawstwa. „W kraju tym ma swoją siedzibę kilkaset prywatnych firm wojskowych, czyli największa ich ilość w pojedynczym kraju. Większość zleceń otrzymują one od państwa, przede wszystkim od rządu w Waszyngtonie, głównie z Departamentu Obrony. Już w czasie swojej pierwszej kadencji amerykański sekretarz obrony Donald Rumsfeld doszedł do wniosku, jaki zapoczątkowali jego poprzednicy oraz w takiej czy innej formie realizowali jego koledzy na podobnym stanowisku w państwach zachodnich: „wszystko, co nie należy do najważniejszych zadań wojska, musi zostać przeniesione na kogoś innego" – pisze Uesseler (s. 68). Z wypowiedzi amerykańskich żołnierzy zawodowych wynika natomiast, że nie ma już bodaj zakresu zadań sił zbrojnych, który nie byłby obsadzony przez prywatne firmy wojskowe. Nawet w tak wrażliwych sektorach jak rozpoznanie czy wywiad zlecenia są przekazywane do prywatnych podmiotów. Autor podaje też sumy, jakie zgarnęły nie-

[3] A.P. Olechowski, *Prywatne armie wielkich koncernów*, „Komandos" z listopada 2007, s. 50–54.

[4] MZ, *Wielki boom na najemników*, „Gazeta Wyborcza" z 24 listopada 2007, s. 12.

[5] T. Bielecki, *Irak wyrzuca prywatnych najemników*, „Gazeta Wyborcza" z 18 września 2007, s. 10.

[6] J. Bartnicka, *Najemny żołnierz czy wojenny biznesmen?*, „Komandos" z grudnia 2006, s. 22–27.

które PMC – Kellog, Brown & Root otrzymał zlecenie warte 22 mln dolarów, aby zaopatrywać obóz „Stronghold Freedom" w Kazachstanie, a Fluor „zlecenie rozwoju", również w Kazachstanie, warte – bagatela – 2,6 mld dolarów. Z kolei w Niemczech ministerstwo obrony zleciło prywatyzację firmie G.E.B.B. z Kolonii. Sprywatyzowano w ten sposób m.in. transport, zaopatrzenie w odzież i żywienie, lecz akcja prywatyzacyjna nie przybrała w Niemczech takich rozmiarów jak w USA.

Drugi najważniejszy klient PMC to według Rolfa Uesselera prywatne koncerny gospodarcze. Dają one zajęcie „współczesnym najemnikom" nawet w najbardziej odległych zakątkach świata. Z jednej strony ochroniarze zapewniają bezpieczeństwo produkcji (niejednokrotnie zagrożone przez miejscowych terrorystów, rebeliantów czy choćby tubylców niezadowolonych z ekspansji przemysłowej), z drugiej zaś służą często do trzymania w posłuchu pracowników i przedstawicieli związków zawodowych. Uesseler podaje szereg przykładów na niezgodne z prawem działania koncernów i wynajętych przez nich PMC lub PSC (Private Security Companies – prywatne firmy ochroniarskie) wobec zatrudnionych. Biznes przy ich wsparciu „może realizować swoje cele ekonomiczne, a w razie potrzeby przeciwstawić je oporowi zatrudnionych bez konieczności szukania kompromisów z załogą" (s. 83).

Klientami PMC są także tzw. słabe lub upadłe państwa. Kraje te, zwykle o niestabilnej strukturze wewnętrznej, szarpane wewnętrznymi i zewnętrznymi konfliktami, chcą w ten sposób zrekompensować swoje braki w zakresie bezpieczeństwa. Jako modelowy przykład tego rodzaju sytuacji autor podaje kontynent afrykański i tamtejsze państwa: Ugandę (gdzie działają firmy Defence Systems Ltd. i Saracen), Rwandę (Ronco), Kongo (Iris, Safenet), Liberię (Mori), Angolę (Omega, Stabilco, MPRI), Mozambik (Ronco), a także wiele innych.

Kolejna kategoria klientów PMC to grupy rebeliantów, grupy przestępcze i rozmaite ruchy wolnościowe. Są one zainteresowane zaopatrzeniem w broń, szkoleniem wojskowym, doradztwem oraz wsparciem nowoczesnymi technologiami wojskowymi. Z uwagi na opinię publiczną jedynie mniejsze i mniej znane firmy wojskowe gotowe są oficjalnie przyjąć zlecenie od takich klientów. Zdarza się też, że większe przedsiębiorstwa wojskowe tworzą sieć mniejszych spółek, tak by na końcu trudno było ustalić, kto w rzeczywistości jest odpowiedzialny za dostarczanie broni partyzantom lub terrorystom.

Wyjątkową sytuacją opisywaną przez Uesselera jest wykorzystywanie PMC przez międzynarodowe organizacje humanitarne. Pojawia się tutaj poważny dylemat, czy instytucje takie jak ONZ, Międzynarodowy Czerwony Krzyż lub Lekarze bez Granic powinny korzystać z usług prywatnych przedsiębiorstw wojskowych. ONZ w 1979 r. przyjęła konwencję przeciw „werbunkowi, użyciu, finansowaniu i szkoleniu najemników". Istnieje też ONZ-owski sprawozdawca ds. najemnictwa, którego zadaniem jest pilnowanie przestrzegania konwencji. A zatem, jak pisze Uesseler, powierzenie prywatnym firmom wojskowym niektórych zadań ONZ byłoby oczywistą sprzecznością. Z drugiej strony narasta krytyka ONZ za jej nieumiejętność przeprowadzania operacji pokojowych o charakterze wojskowym. „Z 750 milionami dolarów prywatne firmy wojskowe mogłyby zaś zakończyć wszystkie wojny w Afryce" – powiedział przewodniczący International Peace Operations Association Doug Brookes (s. 87).

Sporo miejsca w swojej książce Rolf Uesseler poświęca ekonomiczno-społecznym uwarunkowaniom rozwoju PMC. Przyspieszony upadek państw narodowych, erozja monopolu na władzę, zmniejszająca się suwerenność państw i globalizacja skutkują

powstaniem tzw. systemu klienteli w krajach Trzeciego Świata. Dochodzi do tego rozwój wspólnot partykularnych skutkujący zbrojnymi konfliktami na różną skalę. Wspomniana globalizacja niesie ze sobą także powstanie nielegalnej sieci powiązań gospodarczo-politycznych. „Dzisiaj można już mówić o rozgałęzionej na cały świat nielegalnej sieci, która obliczonymi na wielostronne korzyści operacjami opina całą kulę ziemską. Terroryści, partyzanci, dowódcy wojskowi pokrywają na przykład swoje zapotrzebowanie na broń przez sprzedaż narkotyków i diamentów, jakie zorganizowana przestępczość oferuje w zamian za sprzęt wojenny, terroryści potrzebują regionów do wycofania się, które są im gwarantowane przez dowódców wojskowych bądź przez religijnie nastawione wspólnoty partykularne" – pisze Uesseler (s. 160). Jako łącznik między legalną gospodarką a kryminalnym czarnym rynkiem pojawia się tak zwana przezeń ekonomia cienia. W rozdziale trzecim autor szeroko opisuje politykę bezpieczeństwa realizowaną przez światowe koncerny w Kolumbii. Prywatne firmy wojskowe i ochroniarskie są tam wykorzystywane do trzymania w posłuchu niskoopłacanych pracowników, nierzadko uciekając się do stosowania przemocy i gwałtu. Tak postępował w latach 90. znany szwajcarski koncern cukierniczy Nestlé, tak działał też amerykański koncern węglowy Drummond Coal, a nawet kolumbijska filia Coca-Coli. Prywatne firmy wojskowe zatrudnione w Kolumbii przez amerykańskie spółki naftowe współpracują ściśle z kolumbijskim wojskiem w zwalczaniu lokalnej partyzantki FARC i ELN, przy czym nader często cierpi miejscowa ludność cywilna. Mało tego, na ochronę naftowych inwestycji hojnie łoży amerykański rząd. „Kolumbia nie jest przypadkiem odosobnionym. Interwencja »silnych państw« na rzecz interesów ich własnych oraz międzynarodowych koncernów, a także współpraca z prywatnymi firmami wojskowymi nie różni się znacząco w wielu krajach afrykańskich czy azjatyckich. Oskarżenia przeciwko Shellowi w Nigerii od wielu lat regularnie pojawiają się w raportach Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, podobnie jak przeciw polityce BP w Azerbejdżanie i Indonezji" – podkreśla Uesseler.

Szczególną uwagę zwraca autor na zagrożenia wynikające z nadmiernego wzrostu roli prywatnych firm wojskowych we współczesnym świecie. Jednym z nich jest chaos prawny spowodowany faktem, że zasady umów zawartych między rządami a wynajętymi przez nie PMC są utajnione. Amerykańskie czynniki wojskowe w Iraku często nie mają pojęcia, co robią tam prywatne firmy wojskowe, jakie są ich zadania, a jakich rzeczy nie powinny się podejmować. Równie ważna jest kwestia statusu ich pracowników. Nie bardzo wiadomo komu podlegają żołnierze PMC, kto może ich kontrolować i kto może wydawać im rozkazy. Wspomniany już amerykański gubernator Iraku Paul Bremer wydał decyzję wyjmującą ochroniarzy spod kompetencji irackich sądów. Zaskutkowało to całkowitą ich bezkarnością. Zdarzało się, że po strzelaninach i spowodowanych przez nich wypadkach drogowych nawet się nie zatrzymywali. Kiedy na początku 2007 r. pijany pracownik Blackwater zastrzelił ochroniarza wiceprezydenta Iraku, Amerykanie szybko wywieźli go do USA, żeby zatuszować sprawę[7]. Kolejny istotny zarzut przytaczany przez autora to wysokie koszty funkcjonowania PMC. W wielu przypadkach, wbrew temu, co twierdzono, koszty kontraktów dla prywatnych firm wojskowych przewyższały potencjalne koszty wykonania zadania przez wojsko lub agendy rządowe. Uesseler stwierdza wyraźnie: „Wszystkie dostępne liczby pozwa-

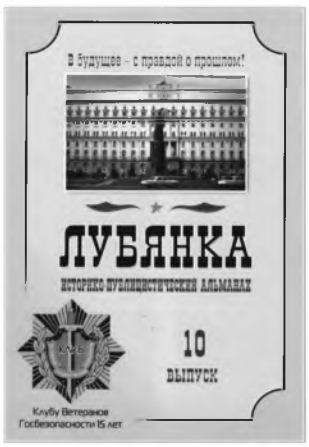
[7] M. Kazimierczyk, *Ochroniarze z Blackwater pod sąd*, „Gazeta Wyborcza" z 8 grudnia 2008, s. 15.

lają przypuszczać, że jest zupełnie na odwrót. To znaczy – przeniesienie państwowych zadań bezpieczeństwa na gospodarkę prywatną jest dla podatników droższe" (s. 189). To niezwykle ważna konstatacja, autor obalił w ten sposób jeden z podstawowych argumentów przemawiających za korzystaniem z usług prywatnych firm wojskowych. W dodatku motywowane gospodarczo przedsiębiorstwa wojskowe nie dają gwarancji, że w sytuacji zbyt dużego ryzyka lub pojawienia się korzystniejszej oferty nie rozwiążą jednostronnie umowy i nie odstąpią od realizacji zadania. A przecież w wojskowości ma to konsekwencje zupełnie innej wagi niż w sektorze cywilnym. Uesseler podaje, że takie przypadku już się zdarzały. Podczas zmagań na Bałkanach, w Afganistanie i Iraku pracownicy prywatnych firm z uwagi na ryzyko odmawiali dostarczenia żołnierzom na froncie benzyny, wody, pożywienia i amunicji. Wadą PMC jest też ich długofalowa nieskuteczność. Autor stawia tezę, że w żadnym z państw Trzeciego Świata, w których skorzystano z usług prywatnych kompanii wojskowych, nie udało się na dłuższą metę rozwiązać nurtujących je konfliktów. Kolejny ważki zarzut autora to zaburzenie dotychczasowej tradycji politycznej i ładu prawnego, w którym jedynym podmiotem posiadającym prawo do stosowania przemocy w sposób legalny i posiadania sił zbrojnych, jest państwo.

Jaka jest więc – po tej długiej liście zarzutów – pozytywna propozycja autora? Ano jest nią zwalczanie przyczyn, a nie skutków konfliktów, wprowadzanie pokoju „od dołu", a nie „od góry", bardziej sprawiedliwa gospodarka, prewencja antykryzysowa i analiza konfliktu itp. Użycie siły przewiduje się jedynie w sytuacjach wyjątkowych. Prywatne firmy wojskowe nie odgrywają kluczowej roli, a ich ingerencja przewidziana jest – jeśli w ogóle – jedynie przy zadaniach uzupełniających. Podejście to dość idealistyczne, choć oczywiście niepozbawione sensu. Jako pozytywny przykład takiego właśnie kierunku autor podaje opracowany w Niemczech w 2004 r. Plan Działania pn. „Cywilna prewencja przeciwko kryzysom, rozwiązywanie konfliktów i konsolidacja pokoju".

Podsumowując: Uesseler jest zdecydowanym przeciwnikiem prywatnych firm wojskowych i uważa je za rzeczywiste zagrożenie dla demokracji i praworządności w dzisiejszym świecie. Część jego argumentów jest jak najbardziej słuszna i powinna zostać zawczasu wzięta pod rozwagę przez decydentów. Część wynika z poglądów autora, poglądów dodajmy nieco lewicowych i pacyfistycznych. Wiele z przytaczanych przezeń przykładów wykorzystywania PMC przez światowe koncerny gospodarcze przypomina propagandowe argumenty alterglobalistów (co jednak nie oznacza, że nie są one prawdziwe). Spójrzmy choćby na tytuł jednego z podrozdziałów: „Naftowe multikoncerny działające bez skrupułów"... Część zarzutów wobec PMC jest nieco wyolbrzymiona, a część postulatów zbyt idealistyczna. Subiektywność podejścia nie odbiera jednak wartości opracowaniu Rolfa Uesselera. Niemiecki badacz podjął się zadania pionierskiego, w dodatku zadania trudnego badawczo i źródłowo. Mimo pewnego uprzedzenia wobec instytucji PMC i PSC, jakie przebija z jego tekstu, mimo pewnej hermetyczności języka, jakim książka została napisana, pracę należy przyjąć z uznaniem. To ciekawa próba naukowego ujęcia zjawiska ze swej natury trudnego do uchwycenia, w dodatku nieustannie, wręcz na naszych oczach, zmieniającego się, którego główni gracze wcale nie życzą sobie być przedmiotem naukowych dociekań. Zjawiska, które – jak nieustannie podkreśla autor – zaczyna odgrywać w naszych czasach i w naszej rzeczywistości coraz większą rolę. Wartością książki jest też celne, zwięźle i w sposób skondensowany ujmujące zawartość pracy, słowo wstępne do pol-

skiego wydania autorstwa dra hab. Krzysztofa Kubiaka. Opracowanie Uesselera powinno stać się lekturą dla wszystkich zajmujących się zagadnieniami współczesnej polityki międzynarodowej, bezpieczeństwa, wojska, a nawet ekonomii.



Kazimierz Kraj

„Historyczno-Publicystyczny Almanach Łubianka"

[wydawca: Klub Weteranów Organów Bezpieczeństwa, Moskwa 2006–2009]

Zainteresowani historią i współczesnością rosyjskich (radzieckich) służb specjalnych powinni sięgnąć po „Historyczno-Publicystyczny Almanach Łubianka" (*Istoriko-Publicysticzeskij Almanach Łubianka*).

Wydawcą i fundatorem almanachu jest działający od 1993 r. w Moskwie Klub Weteranów Organów Bezpieczeństwa (*Kłub wietieranow gosbiezopasnosti*). Prezydentem Klubu oraz przewodniczącym zespołu redakcyjnego jest generał-major rezerwy KGB Walery Nikołajewicz Wieliczko, absolwent uniwersytetu w Woroneżu oraz Mińskiej Szkoły KGB. Ostatnie zajmowane w służbie stanowisko to naczelnik oddziału (sztabu) 9 Zarządu KGB (Służby Ochrony KGB ZSRR). Generał W. Wieliczko zajmuje się historią ochrony rządowej Rosji i ZSRR, jest autorem ponad dwustu publikacji, w tym scenariuszy filmowych, oraz promotorem dwóch prac doktorskich poświęconych problematyce służb specjalnych.

Almanach jest wydawany od 2006 r. Obecnie przygotowywane jest wydanie 12 tomu. W skład rady redakcji w chwili obecnej (numer 11) wchodzi osiem osób mających przygotowanie naukowe lub doświadczenie zawodowe związane ze służbą w organach bezpieczeństwa Rosji (ZSRR) oraz pracą dziennikarską. Są to: generał-lejtnant dr Aleksander Zdanowicz, prezydent Stowarzyszenia Badania Historii Rosyjskich Służb

Specjalnych, płk profesor Aleksander Żadobin, były naczelnik Centralnego Archiwum FSB, generał-lejtnant w stanie spoczynku Anatolij Kuranow, były zastępca dyrektora Federalnej Agencji Łączności Rządowej i Informacji (FAPSI), pułkownik dr nauk prawnych Władimir Jampolski, członek-korespondent Akademii Nauk Wojskowych, generał-lejtnant rezerwy Wasilij Krawcow, zasłużony prawnik Federacji Rosyjskiej oraz płk Władimir Karpow, Bohater Związku Radzieckiego, w latach 1986–1991) I Sekretarz Związku Pisarzy ZSRR, honorowy akademik Akademii Nauk Wojskowych Rosji. W składzie rady redakcji znajduje się także pani Tatiana Grozman – generalny dyrektor Narodowego Centrum Polityki i Dziennikarstwa, wydawca pisma „Polityka (władza, bezpieczeństwo, biznes)". Ponadto pismo ma jeszcze dwie rady: literacko-artystyczną oraz opiekuńczą. W skład Rady Literacko-Artystycznej wchodzą pisarze, m.in. Teodor Gładkow i Anatolij Tereszczenko.

Publikacje zamieszczane w almanachu dotyczą wielu problemów związanych z działalnością, historią i ludźmi organów bezpieczeństwa.

Stałymi działami wydawnictwa są m.in.: historia służb specjalnych, osobowości i osoby, szpiegowski kalejdoskop, półka z książkami czy strony poetyckie.

Autorami artykułów są przeważnie byli funkcjonariusze służb specjalnych zajmujący się pracą naukową i literacką. Zaliczamy do nich m.in. Igora Atamanienkę, byłego oficera wywiadu, absolwenta Instytutu Języków Obcych i Instytutu Literatury, autora dwunastu książek poświęconych własnym i zagranicznym służbom specjalnym, płk. dr. Olega Chłobustowa, absolwenta Wyższej Szkoły KGB im. F. Dzierżyńskiego, autora książki o historii organów bezpieczeństwa państwa od czasów Aleksandra I do Putina i zarazem specjalisty w dziedzinie zwalczania terroryzmu, pułkownika Anatolija Tereszczenkę, oficera kontrwywiadu wojskowego (3 Główny Zarząd KGB), członka Związku Pisarzy Rosji oraz prezydenta Klubu generała Walerija Wieliczkę.

Stałą, cenną rubryką almanachu jest „Półka z książkami" przedstawiająca bibliograficzny spis książek na temat historii organów bezpieczeństwa wydanych w Rosji, jak i państwach WNP oraz innych krajach.

Publikacje zamieszczane w almanachu pozwalają na poznanie nieznanych szerzej epizodów z historii rosyjskich (radzieckich) służb specjalnych. Pismo prezentuje oceny, analizy, punkt widzenia reprezentowany przez byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa. Poznajemy ich spojrzenie na przeszłość i teraźniejszość służb specjalnych. Wartościowym źródłem informacji są zamieszczane w wydawnictwie rzadkie dokumenty i zdjęcia. Lektura pisma pozwala na krytyczną analizę publikacji *priedatielej*, jak nazywają ich Rosjanie, takich jak: Oleg Gordijewski, Wiktor Suworow (Riezun) czy Wasilij Mitrochin.

Almanach jest przydatny do oceny wartości i informacji przekazywanych w książkach autorstwa np.: Christophera Andrew, Johna Barrona, Claire Sterling, Johna Dziaka, Franciszka Bernasia, Marka Ciesielczyka i wielu innych autorów.

Część artykułów pisanych do almanachu ma charakter naukowy, inne – publicystyczny. Wśród publikacji zamieszczanych w almanachu poczesne miejsce zajmują artykuły wspomnieniowe.

Interesujące informacje znajdą kolekcjonerzy, zwłaszcza filateliści i faleryści. W każdym numerze przedstawiane są notatki wraz z kolorowymi fotografiami znaczków, odznak i odznaczeń rosyjskich i zagranicznych służb i jednostek specjalnych.

Czasopismo „Łubianka" stanowi cenne uzupełnienie naszej wiedzy o historii radzieckich (rosyjskich) służb specjalnych, zasadach ich funkcjonowania, ludziach tam służących oraz ich *esprit de corps*.

Almanach powinien być lekturą obowiązkową dla naukowców, studentów, dziennikarzy i wszystkich interesujących się historią Rosji i dziejami jej służb specjalnych.

Kazimierz Kraj

W.M. Kułagin *Mieżdunarodnaja biezopasnost'*

(В.М. Кулагин, *Международная безопасность*)

[Aspiekt Priess, Moskwa 2007, 318 s., nakład 2500 egz.]

W 2007 roku wydawnictwo Aspiekt Priess wydało pierwszy rosyjski podręcznik poświęcony bezpieczeństwu wojskowo-politycznemu. Przedstawia on całościowo procesy zachodzące w tej sferze. Wydawnictwo Aspiekt Priess specjalizuje się w wydawaniu podręczników dla studentów kierunków humanistycznych wyższych uczelni. Dla wydawnictwa pracują czołowi naukowcy z najważniejszych uczelni rosyjskich.

Jednym z nich jest autor podręcznika Władimir Michajłowicz Kułagin doktor nauk historycznych, profesor katedry Światowych Politycznych Procesów Moskiewskiego Państwowego Instytutu Stosunków Międzynarodowych – Uniwersytetu. W kręgu jego naukowych zainteresowań znajdują się problemy bezpieczeństwa globalnego, współczesnej polityki światowej, teoria demokratycznego świata, polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej i wiele innych zagadnień. Wiele lat pracował w służbie dyplomatycznej w USA, Kanadzie i Australii oraz centralnym aparacie MSZ. Posiada rangę nadzwyczajnego i pełnomocnego przedstawiciela dyplomatycznego II klasy.

Podręcznik kompleksowo zajmuje się współczesnymi aspektami bezpieczeństwa wojskowo-politycznego. Autor w książce dokonuje analizy głównych tendencji w zakresie formowania nowego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Roz-

patruje problemy terroryzmu, rozprzestrzeniania się broni masowego rażenia, konfliktów zbrojnych, kontroli zbrojeń, także w zakresie uzbrojenia rakietowo-jądrowego. Dogłębnie ocenia aktualną sytuację wojskowo-polityczną w kluczowych regionach świata.

Podręcznik składa się ze słowa wstępnego od autora, zakończenia oraz trzynastu rozdziałów. W rozdziale pierwszym profesor Kułagin charakteryzuje bezpieczeństwo międzynarodowe, rozwój tego pojęcia, zajmuje się problemami polityki i wojny, podstawowymi szkołami teoretycznymi, źródłami oraz literaturą w tym zakresie. Rozdział drugi omawia logikę zimnej wojny, jej zakończenie i okres przejściowy po niej. Kolejna, trzecia część podręcznika została poświęcona nowym wyznacznikom bezpieczeństwa międzynarodowego. Autor analizuje i pokazuje zmieniające się środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego, nowe zagrożenia, współczesne interwencje zbrojne, rolę i znaczenie czołowych mocarstw świata. Rozdziały czwarty i piąty analizują problematykę terroryzmu i sposobów jego zwalczania oraz zagadnienia nieproliferacji broni masowego rażenia. Kolejne rozdziały od szóstego do dziewiątego przedstawiają problematykę wewnętrznych konfliktów zbrojnych i działalności pokojowej, międzynarodowe interwencje zbrojne w ramach akcji humanitarnych oraz operacji antyterrorystycznych.

Rozdziały 8 i 9 omawiają współczesne zbrojenia konwencjonalne, problematykę broni jądrowej oraz środków jej przenoszenia i obrony przeciwrakietowej.

Rozdział dziesiąty podręcznika został poświęcony bezpieczeństwu europejskiemu, modelom tegoż bezpieczeństwa, procesom rozszerzania NATO, znaczeniu Unii Europejskiej w systemie bezpieczeństwa Starego Kontynentu, Bałkanom i ich wpływowi na bezpieczeństwo Europy oraz roli OBWE i Rosji w tej sferze.

Następny rozdział ukazuje czytelnikowi zagadnienia bezpieczeństwa na Bliskim i Środkowym Wschodzie. Autor charakteryzuje problematykę procesów bezpieczeństwa regionalnego, iracki, palestyński, irański oraz syryjski kierunek tej polityki. Osobny podrozdział zapoznaje nas z problemami bezpieczeństwa w strefie Mahrebu.

Część dwunasta obejmuje problemy bezpieczeństwa w Azji i w regionie Oceanu Spokojnego. Została ona podzielona na podrozdziały omawiające następujące regiony geograficzne: północno-wschodniej, południowo-wschodniej i południowej Azji oraz południowej części Oceanu Spokojnego (Australia i Nowa Zelandia).

Ostatni, trzynasty rozdział podręcznika omawia formowanie się bezpieczeństwa regionalnego w przestrzeni postradzieckiej. Autor przedstawia rolę Federacji Rosyjskiej, struktury współpracy wojskowo-politycznej byłych republik radzieckich oraz analizuje problematykę bezpieczeństwa w trzech subregionach: „zachodnim" (UE i NATO), kaukaskim oraz Azji Centralnej.

Zawartość podręcznika stanowi jedynie wprowadzenie do omawianej problematyki. Jej pogłębione studiowanie wymaga samodzielnej pracy, tym bardziej że w tej sferze występują ciągłe, praktycznie codziennie zmiany.

Podręcznik może być wykorzystywany przez studentów, wykładowców uczelni cywilnych i wojskowych, wszędzie tam gdzie są wykładane problemy wojny i pokoju. Jego lekturą mogą być także zainteresowani ci wszyscy, którzy naukowo lub hobbystyczne zajmują się wojskową składową współczesnej światowej polityki.

Wartość podręcznika podnosi to, że jej autorem jest naukowiec, ale również praktyk i uczestnik działań dyplomatycznych Federacji Rosyjskiej, co pozwala lepiej poznać sposób myślenia i oceny sytuacji w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego dokonywany przez MSZ Rosji. Wadą podręcznika jest brak spisu wykorzystanej literatury oraz indeksu rzeczowego.

BEZPIECZEŃSTWO • 2009 nr 1-2 TEORIA I PRAKTYKA

Marcin Lasoń

Gerhard Besier, Katarzyna Stokłosa, *Europa dyktatur. Nowa historia XX wieku*

przełożyła Joanna Hashold
[Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2009, 636 s.]

Prezentowana książka jest efektem wieloletnich badań niemieckiego historyka i teologa, profesora Katedry Studiów Europejskich Uniwersytetu Technicznego w Dreźnie, Gerharda Besiera oraz jego współpracowniczki, historyk Katarzyny Stokłosy. Jej niemieckie wydanie pióra prof. Besiera ukazało się w 2006 r. pod tytułem: *Das Europa der Diktaturen. Eine neue Geschichte des 20. Jahrhunderts*. Polskie wydanie jest poszerzone, zawarto w nim bowiem m.in. historię państw bloku wschodniego do przełomu 2008–2009 r. Wobec tego uzasadnione jest pojawienie się współautora, jak i ze względu na szeroką i wielowątkową analizę, rozległa liczba stron. Przejdźmy jednak do systematycznej analizy treści tej wybitnej publikacji, której autorzy podjęli się trudu syntetycznego zaprezentowania rozwoju dyktatorskich form rządów w Europie na przestrzeni XX w.

Punktem wyjścia analizy jest ukazanie sytuacji w Europie po I wojnie światowej i powstałego w jej efekcie systemu międzynarodowego, który w założeniach miał przynieść pokój i bezpieczeństwo światowe na podstawie zasady prawa międzynarodowego i co istotne, przestrzeganiu praw mniejszości narodowych. Jednak państwa zwycięskie zdecydowały także o powstaniu nowych państw, których podstawą

funkcjonowania miała być demokracja, w niej także upatrywano podstaw pokojowej współpracy między narodami. Rychło okazało się, że pozostanie to tylko nadzieją, bowiem liczne problemy i konflikty pomiędzy państwami europejskimi oraz trudności wewnętrzne, także związane z kryzysem gospodarczym, doprowadziły do stopniowego przekształcania demokracji w ustroje dyktatorskie o różnej specyfice. Główną zaś rolę odgrywały dwie ideologie – narodowy socjalizm i komunizm. Tło historyczne i sposób przekształceń w poszczególnych państwach jest właśnie tematem części pierwszej i pierwszego rozdziału *Europy dyktatur*... O syntetyczności podejścia niech świadczy fakt, że Traktatowi Wersalskiemu i jego skutkom poświęcono 2 strony tekstu (s. 17–19). Z drugiej jednak strony autorzy mogą spotkać się z zarzutem uproszczenia, chociaż ze względu na kompleksowy charakter książki nie było to do uniknięcia.

Autorzy podchodzą do omawianych przez siebie przypadków w sposób generalny, szukając prawidłowości ogólnych związanych z przemianami, jak i skupiają się na specyfice danego państwa, jego problemach i wyzwaniach, a nawet na efektach zachodzących przypadków. W ten sposób w rozdziale drugim analizują sytuację m.in. w Rosji, państwach bałtyckich, we Włoszech, na Węgrzech, w Polsce (opisują autorytarną dyktaturę Józefa Piłsudskiego, wskazując na jej źródło tkwiące w sprzeciwie wobec systemu parlamentarnego, który zdaniem Piłsudskiego sprzyjał m.in. korupcji i upadkowi gospodarki, s. 113–127), Niemczech, Austrii, Portugalii, Jugosławii, Rumunii, a nawet w państwie Vichy. Warto w tym momencie zaznaczyć, że wbrew tytułowi części pierwszej: „Od I wojny światowej do końca II wojny światowej", autorzy wykraczają poza przyjęty okres co ma miejsce w wypadku Portugalii, Hiszpanii i Grecji. Wydaje się to uzasadnione przyjętym podejściem badawczym i chęcią zaprezentowania powrotu do form prawicowych dyktatur autorytarnych w zachodniej Europie już po II wojnie światowej. Autorzy zaznaczają dokonanie takiego zabiegu we wstępie swej książki. Jest to także o tyle uzasadnione, że kolejna część poświęcona została państwom w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej, którym przyszło się zmagać z narzuconym im modelem ustrojowym przez Związek Radziecki.

W rozdziale trzecim, otwierającym drugą część publikacji, podkreślono przymusowy charakter dokonanego eksportu socjalizmu i wskazano także na związany z tym początek „zimnej wojny". Wskazano więc np. na decyzje Wielkiej Trójki, które czyniły z regionu strefę dominacji sowieckiej (s. 251–254). Pozwoliło to na wskazania w wypadku konkretnych już państw (rozdział czwarty) na przebieg przemian ustrojowych w okresie stalinowskim (do 1953 roku). Tworzy to więc znakomitą okazję do porównywania historii poszczególnych państw i wskazywania na ogólne mechanizmy narzucania nowego systemu, jak i specyfikę sytuacji każdego z nich. Raz jeszcze autorzy dają duże pole do popisu czytelnikowi, który ma szansę wyciągać szereg wniosków ogólnych i szczegółowych. Ułatwia to bardzo dobrze podana faktografia. Autorzy wskazują na jeden wyjątek od reguły, za jaką uznali na tym obszarze odejście od systemów faszystowskich/faszyzujących do modelu sowieckiego. Jest nim Czechosłowacja, która w okresie międzywojennym zachowała demokrację, wobec tego znajdowała się w innej sytuacji po zakończeniu II wojny światowej i proces przejmowania władzy przez komunistów nosił znamiona „iluzji samodzielnej komunizacji". A co więcej, w omawianym wcześniej okresie dyktatur Czechosłowacja nie mogła być opisana ze względu na demokratyczną formę rządów.

Rozdział piąty opowiada natomiast o historii państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej po śmierci Stalina aż do pierwszej dekady XXI wieku. Obejmuje zatem czas niezwykle bogaty w ważne wydarzenia dla tej części Europy, ale i ze względu na ich znaczenia, także i dla świata. Odnaleźć tu więc możemy zarówno destalinizację i jej przebieg w zależności od omawianego podmiotu, działania na rzecz walki z narzuconym systemem, wreszcie proces odzyskiwania niepodległości, ze wskazaniem na rolę i znaczenie polskiego ruchu Solidarność i jeszcze wiele innych aspektów podejmowanej problematyki. Co istotne, autorzy nie pomijają narodów zamieszkujących dawne ZSRR i akcentują ich dążenia do samostanowienia. Sięgając zaś do XXI w., wskazują na potencjalne kierunki rozwoju państw, jak i zaznaczają czas zakończenia fazy „postkomunistycznej" (wg ich opinii jest to okres wyborów z lat 2005–2006). Są jednak wyjątki i stąd możemy przeczytać o ostatniej dyktaturze Europy – Białorusi (s. 390–397), której efektem jest m.in. izolacja międzynarodowa tego państwa. Źródeł możliwych zmian upatrują w problemach gospodarczych, które mogą skłonić reżim Łukaszenki do reform. W tym rozdziale dostrzec możemy także zbyt daleko idące uproszczenia. Jest to widoczne np. w podrozdziale poświęconym Polsce, z którego dowiadujemy się, że „Na początku 2000 r. Polska rozpoczęła usilne starania o przystąpienie do Unii Europejskiej" (s. 420). Czytelnik może odnieść wrażenie, że dopiero wtedy rozpoczęły się działania na rzecz przyjęcia do Unii, podczas gdy faktycznie było inaczej. Można jednak przyjąć, że i tego typu uproszczenie wynika z wielkości analizy i było trudne do uniknięcia przy tak rozległym temacie *Europy dyktatur*... Być może dlatego nie wspomniano w tym miejscu o wejściu Polski do NATO...

Podsumowaniem rozważań jest zawarta w ostatnim rozdziale (szóstym) analiza teorii dyktatur i zagadnień religii politycznej. Autorzy wskazują, że upadek dyktatury nie musi prowadzić do zmiany systemu rządów, a w ramach zmian zachodzących w regionie Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej kluczowa dla powodzenia procesu demokratyzacji była wizja obecności w strukturach organizacyjnych Europy Zachodniej, szczególnie Unii Europejskiej. Autorzy wskazują na cel, jakim było/jest osiągnięcie modelu konstytucyjnej demokracji i przeszkody, które stały na drodze poszczególnych państw. Sięgają po konkretne przykłady, ale i rozprawiają się z ogólnymi problemami, takimi jak np. korupcja (s. 538 i n.) czy rola i znaczenie partii postkomunistycznych i lustracji (s. 554–560). Nie pomijają także rozważań teoretycznych dotyczących dyktatur, podając koncepcje totalitaryzmu, religii politycznej czy wreszcie nowoczesnej dyktatury.

Tak bogata merytorycznie publikacja jest zarówno cennym źródeł wiedzy, jak i ciekawą lekturą, której przeczytanie powinno wywołać wiele przemyśleń, ale i skłonić do próby odpowiedzi na liczne pytania o teraźniejszość i przyszłość dyktatur, o trudności z ich pokonaniem i nawroty do tej formy rządów. W tym kontekście pojawia się przykład Rosji, której nie pominięto w książce (patrz szczególnie podrozdział *Przekształcenia i kurs autorytarny*, s. 367–375). Można byłoby jednak pokusić się jeszcze o pewne prognozy, które tak dobrze przygotowanym merytorycznie autorom dałyby szansę na wzbogacenie zakresu tej analizy.

Na koniec warto zaznaczyć, że publikacja posiada także znaczne walory dydaktyczne, i to nie tylko dla historyków. Dokonuje bowiem przeglądu sytuacji politycznej wielu państw europejskich, zatem jest szczególnie cenna dla politologów, a pośród nich zarówno specjalistów z zakresu wiedzy o ustrojach państw, jak i badaczy stosunków międzynarodowych.

Marta du Vall

Patrick J. Buchanan *Dzień sądu, czyli jak pycha, ideologia i chciwość niszczą Amerykę*

przełożył Jerzy Morka
[Wydawnictwo Wektory, Sadków 2008, 240 s.]

Pax Americana się skończył. Wszelka, pełna przechwałek i pychy, paplanina o Amerykańskim Imperium również jest sprawą przeszłości. Nie istnieje już jednobiegunowy świat, w którym Stany Zjednoczone były jedynym i niekwestionowanym supermocarstwem na Ziemi.
P.J. Buchanan, *Dzień sądu.*

Patrick J. Buchanan jest czołowym amerykańskim konserwatywnym politykiem i myślicielem. Był doradcą trzech amerykańskich prezydentów: Richarda Nixona, Geralda Forda i Ronalda Reagana. Dwukrotnie, w 1992 i 1996 r., ubiegał się o nominację Partii Republikańskiej w wyborach prezydenckich. W 2000 r. był kandydatem na stanowisko prezydenta Stanów Zjednoczonych z ramienia Partii Reform. Jest publicystą wielu poczytnych tytułów i założycielem magazynów: „The American Cause" i „The American Conservative". Współcześnie zajmuje się przede wszystkim krytyką polityki gabinetu George'a W. Busha i wspierającej ją myśli politycznej, jaką jest neokonserwatyzm. Wskazuje, wręcz wytyka, główne przyczyny upadku międzynarodowej roli Stanów Zjednoczonych we współczesnym świecie oraz powody wewnętrznego kryzysu w jego ukochanej ojczyźnie. Próbuje stworzyć najbardziej realistyczną wizję przyszłości Ameryki i świata w XXI w. Można uznać, że jego książki mogą stanowić dla

amerykańskich polityków i społeczeństwa niemal gotową receptę na to, co należy uczynić, by przywrócić wewnętrzny spokój i silną pozycję Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej.

W książce *Dzień sądu* autor zajmuje się wszystkimi wyżej wspomnianymi problemami. Swoje dzieło dedykuje przyjacielowi i nauczycielowi Russelowi Kirkowi[1]. Książka Buchanana podzielona jest na osiem rozdziałów poprzedzonych wstępem autora, ostatnią część stanowi posłowie autorstwa Damiana Leszczyńskiego[2].

Diagnoza, jaką możemy znaleźć już na pierwszych stronach recenzowanej książki, jest jednoznaczna: „Ameryka naprawdę przeżywa egzystencjalny kryzys (...). Ameryka rozpada się, ulega dekompozycji, a prawdopodobieństwo tego, że przetrwa jako jedno państwo do połowy XXI wieku, jest minimalne, a nawet żadne, jeśli USA będą podążać nadal tą samą drogą. Jako państwo i naród jesteśmy na prostej drodze do samobójstwa" (s. 12). I dalej możemy przeczytać: „Nie stanowimy już jednego narodu. Nie ma już żadnego wielkiego niebezpieczeństwa ani żadnej wielkiej sprawy, która nas łączy, tak jak było to w czasach wojny światowej oraz w okresie Zimnej Wojny. (...) Prezydent George W. Bush naszą wielką sprawą ogłosił »światową rewolucję demokratyczną, a położenie kresu tyranii na świecie« uznał za narodowy cel Ameryki. Naród jednak zareagował na to ziewaniem, Bush zaś utracił jego poparcie już dawno temu" (s. 16).

Autor w rozdziale pierwszym zatytułowanym *Koniec Pax Americana* analizuje czynniki, które od połowy pierwszej dekady stulecia jednoznacznie wskazują na koniec amerykańskiej dominacji. Kluczowym hasłem stają się cytowane przez autora słowa Davida Ignatiusa[3]: „Przestają na nas liczyć". Społeczność międzynarodowa przestaje oglądać się na Amerykę, której koncepcje pokojowego i demokratycznego świata okazały się fiaskiem. Co gorsza, „od Ameryki Łacińskiej po Rosję, od Starej Europy po Środkowy Wschód, mamy do czynienia z erą antyamerykanizmu o takiej skali i intensywności, z jaką Amerykanie nigdy wcześniej się nie spotkali. (...) Ameryka (...) jest niemal całkowicie pozbawiona przyjaciół" (s. 23). Buchanan wyraźnie wskazuje na przyczyny takiego stanu rzeczy. Uważa, że podstawową przyczyną jest historyczna ignorancja, podporządkowanie się ideologii i nieposkromiona pycha, a to wszystko jest jaskrawym dowodem arogancji, której źródło tkwi w przekonaniu o własnej potędze. Autor stwierdza, że wszystkie powyżej wymienione właściwości ucieleśnia 43. prezydent Stanów Zjednoczonych George W. Bush. Buchanan nie boi się ostrych słów, w krytyce Busha posuwa się bardzo daleko: „Burke powiedział, że wielkie imperia

[1] Russel Kirk (1918–1994) – jego zasługą jest przesunięcie amerykańskiej myśli konserwatywnej w okresie powojennym, w stronę XVIII-wiecznych idei Burka, zamanifestowanych po raz pierwszy w 1790 r. w dziele *Rozważania nad rewolucją francuską*. Wśród tych idei podkreślał szczególnie subtelną filozofię prawa naturalnego, ograniczonego charakteru społeczeństwa, zasadę doświadczenia weryfikującego projekty zmiany cząstkowej i przymierza między umarłymi, żyjącymi i jeszcze nienarodzonymi. Kirk traktował swoje pisarstwo jako formę kontrrewolucyjnego programu przywrócenia splugawionych wartości w cywilizacji, która uczyniła jedynym sensem życia dobra materialne. Myśl Kirka dla odrodzenia nowoczesnego konserwatyzmu amerykańskiego jest nieoceniona. Wykazał on, że korzenie cywilizacji amerykańskiej są konserwatywne w tym sensie, że tworzyła ona uniwersalny i „dobry" porządek moralny, zakorzeniony w najdoskonalszej tradycji Zachodu. Powiązał konserwatyzm z amerykańskim dziedzictwem, a obronę tradycji konserwatywnej uznał za obronę tradycji amerykańskiej. Książka Kirka „The Conservative mind" stała się biblią dla pokoleń młodych Amerykanów o inklinacjach konserwatywnych.

[2] Damian Leszczyński – publicysta, doktor nauk filozoficznych Uniwersytetu Wrocławskiego.

[3] D. Ignatius, *Going Nowhere Fast*, „Washington Post", 21.02.2007.

i małe umysły idą ze sobą w parze. Małe umysły i rozdmuchane ego mogą nas kosztować utratę Drugiego Amerykańskiego Wieku" (s. 28).

Rozdział drugi zatytułowany *Kres jednobiegunowego świata* przybliża nam fakty, które w okresie od zakończenia prezydentury Reagana aż do 2002 r. przyczyniły się do zasadniczej zmiany w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych i w układzie międzynarodowych sił. Koniec zimnej wojny zmusił Amerykę do zmiany koncepcji polityki zagranicznej, która przez przeszło 40 lat opierała się na walce z komunizmem. Pojawiło się pytanie o cel, do jakiego powinny zmierzać Stany Zjednoczone jako aktor sceny międzynarodowej. Według autora podstawowym błędem było nieskorzystanie z okazji, by zrzucić z siebie wszelkie zobowiązania z czasów zimnej wojny. Należało odzyskać swobodę ruchów i powrócić do tradycyjnej polityki zagranicznej. Jednak świadomość bycia jedynym supermocarstwem popchnęła elity rządzące w przeciwnym kierunku. Zdecydowano się na ustanowienie nowego światowego ładu. Ameryka, jak pisze Buchanan, znalazła swoją nową misję: karać agresorów, chronić pokój, nadzorować planetę. Stany Zjednoczone stały się policjantem świata[4]. Apogeum imperialnej pychy, według autora, była jednostronna deklaracja prezydenta Busha, zawarta w manifeście z West Point (2.06.2002) przedstawiającym wizję światowej misji Ameryki. Armia amerykańska miała odtąd przejąć na siebie zlikwidowanie terroryzmu, przeciwstawienie się wszelkiej tyranii, obronę „światowego pokoju", niedopuszczenie do tego, by któreś państwo urosło w siłę na tyle, aby mogło rzucić wyzwanie hegemonii USA w jakimkolwiek rejonie świata oraz prowadzenie wojny prewencyjnej z każdym z osobna i ze wszystkimi bandyckimi państwami, które dążą do wejścia w posiadanie broni masowego rażenia[5].

Buchanan, odnosząc się do Nowej Strategii Bezpieczeństwa[6] z września 2002 r., określa ją jako „imperialny edykt supermocarstwa" (s. 45). Nowa strategia odrzucała doktryny odstraszania i powstrzymywania, które odniosły zwycięstwo w zimnej wojnie, a ogłaszała amerykańską politykę wyprzedzającego uderzenia. Zakłada ona możliwości uderzenia prewencyjnego na państwa, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. W myśl koncepcji Busha Amerykanie mogą zastosować takie uderzenie przeciwko grupom i organizacjom terrorystycznym albo przeciw wrogim krajom, które posiadają broń masowego rażenia lub prowadzą prace nad jej budową. Strategia zakłada konieczność planowania i przygotowania sił amerykańskich do tego rodzaju akcji prewencyjnej. Uogólniając, można również wskazać, że jedną z podstawowych deklaracji Busha, zawartych w nowej globalnej strategii polityki zagranicznej, było przyznanie Stanom Zjednoczonym prawa do powstrzymywania innych krajów od budowy i wzrostu ich potęgi, która mogłaby rzucić wyzwanie strategicznej supremacji Ameryki. Było to jednoznaczne ze stwierdzeniem, że administracja Busha nie zamierza wyrzekać się przewagi wojskowej, którą Stany Zjednoczone zapewniły sobie po upadku Związku Radzieckiego. Amerykanie mają zamiar jednostronnie wykorzystywać swoją niekwestionowaną supremację na świecie. Nawet kosztem konfliktu ze społecznością międzynarodową i sojusznikami. Podstawy amerykańskiej doktryny obowiązującej w polityce międzynarodowej można podsumować

[4] P.J. Buchanan, *Dzień sądu, czyli jak pycha, ideologia i chciwość niszczą Amerykę*, Sadków 2008, s. 31.

[5] *Ibidem*, s. 43.

[6] Wersja oryginalna na: www.whitehouse.gov/nsc/nss/html.

w trzech założeniach – promowanie demokracji, wyprzedzające uderzenia oraz działanie jednostronne.

Rozdział trzeci książki noszący znamienny tytuł *Ewangelia George'a Busha* przybliża czytelnikowi idee, na których opiera on swoją wizję świata i Ameryki. Oczywiście mowa tu o neokonserwatyzmie. Autor, analizując m.in. wybrane wystąpienia prezydenta, udowadnia, że współczesna polityka o zabarwieniu imperialnym jest nieodzowną konsekwencją przyjęcia przekonań neokonserwatywnych w zakresie polityki zagranicznej. Podstawą dla idei bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych stała się siła imperium. Neokonserwatyści w skonsolidowanym i oświeconym przywództwie Ameryki widzą rozwiązanie, które może wpłynąć na eliminację poczucia zagrożenia i przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa na świecie i stworzenia lepszych warunków rozwoju strefy wolności i demokracji.

W rozdziale czwartym pt. *Imperialny przerost* Buchanan, opierając się na tezie Waltera Lippamana zawartej w książce pt. *U.S Foreign Policy: Shield of the Republic*, stwierdza, że amerykańska polityka zagraniczna jest w stanie bankructwa. Od zakończenia zimnej wojny Stany Zjednoczone nieustannie zwiększają swoje zobowiązania, a jednocześnie redukują środki na ich pokrycie. Świat uświadomił już sobie, że polityka zagraniczna USA jest klęską, co doskonale widać w Afganistanie i Iraku[7]. W rozdziale znajdziemy dokładną analizę zysków i strat narodowego bezpieczeństwa oraz krótką historię amerykańskiego imperium.

Na szczególną uwagę zasługuje piąty rozdział książki *Kto odziedziczy Ziemię?* Autor szuka tu ewentualnej prognozy na przyszłość. Zastanawia się, jaki będzie ten XXI wiek, kto przejmie schedę przywództwa po Stanach Zjednoczonych? Wśród przedstawionych przez Buchanana scenariuszy znajdziemy m.in. taki, który chciałby widzieć Europę w roli światowego lidera. Jednak podstawowym problemem tutaj jest przede wszystkim fakt, iż Unia Europejska jest „militarnym pigmejem" oraz mimo zjednoczenia pod sztandarem wartości liberalnych i interesów gospodarczych nadal jest narodowościowo i językowo rozbita[8]. Według autora UE jest tylko i wyłącznie intelektualną konstrukcją, świstkiem papieru. W przeciwieństwie do państwa brakuje jej serca i duszy[9].

Kolejny scenariusz próbuje rozsądzić, czy XXI stulecie będzie, być może, wiekiem islamu. Muzułmanów jednoczy wspólna wiara, lecz dzieli pochodzenie, narodowość, kultura i rasa. Buchanan stwierdza, że wiara stanowi o sile świata islamskiego, natomiast różnorodność o jego słabości. W tej części autor wskazuje także na główne powody głębokiej wrogości muzułmanów do Stanów Zjednoczonych: wojna w Iraku – postrzegana jako imperialna próba narzucenia państwom islamskim amerykańskich rządów i systemu polityczno-gospodarczego; obecność amerykańskich wojsk w krajach arabskich rządzonych przez marionetkowe proamerykańskie rządy; szczodra pomoc i bezkrytyczne poparcie amerykańskie dla Izraela; dekadencja amerykańskiej kultury[10].

Czy XXI stulecie będzie wiekiem chińskim? – to kolejna kwestia, nad którą pochyla się autor. Nie ulega wątpliwości, że Chiny są potężnym państwem, ale mają również

[7] *Ibidem*, s. 99.

[8] *Ibidem*, s. 123.

[9] *Ibidem*, s. 125.

[10] *Ibidem*, s. 129.

słabe punkty i są uzależnione od innych. Buchanan wylicza wszelkie negatywne przesłanki, które uniemożliwiają Państwu Środka przejęcie dominacji w świecie.

Inna prognoza, traktująca Azję jako przywódcę świata, wydaje się dla Buchanana zupełnie nierealna. Podobnie rzecz się ma z rządem światowym. Tym samym autor udowadnia, że tak naprawdę na dzień dzisiejszy trudno znaleźć siłę mogącą mierzyć się ze Stanami Zjednoczonymi, trudno wskazać kraj czy region, który mógłby przejąć rolę lidera we współczesnym świecie. Jednak Ameryka jest zagrożona – a realne zagrożenie dla wolności i suwerenności Stanów Zjednoczonych nadciąga z Waszyngtonu. Buchanan, cytując postać z kreskówki, pisze: „Poznaliśmy wroga – to my sami" (s. 139).

Rozdział szósty książki, *Analiza Ameryki*, stanowi analizę amerykańskiej rzeczywistości, polityki wewnętrznej, sytuacji społecznej i gospodarczej. Można traktować go jako odpowiedź na nurtujące chyba wszystkich Amerykanów, ale także całą społeczność międzynarodową, pytanie: czy możliwy jest „drugi amerykański wiek"? Czy Ameryka dostanie swoją drugą szansę, czy będzie umiała ją wykorzystać?

W rozdziale siódmym zatytułowanym *Światowa kolonia* Buchanan rozprawia się z ideą globalizmu i ślepym uznaniem wolnego handlu za najwyższą wartość współczesnego świata. Twierdzi, że idea wolnego handlu od czasu swoich narodzin na początku XIX w. miała cechy ideologii, a nawet wręcz religii, a utopizm był cechą tego nurtu[11]. Autor stwierdza, że elity amerykańskie nie rozumieją, że produkcja jest ważniejsza od konsumpcji. Według niego obecnie, kiedy nakazy globalizmu są ważniejsze od patriotyzmu, a amerykański sen odchodzi powoli w przeszłość, należy powrócić do wyszydzonego po drugiej wojnie światowej hasła republikanów: „Przede wszystkim Ameryka!" (s. 200–201).

Dzień sądu to ostatni rozdział recenzowanej książki, który jest rozprawieniem się z błędami prowadzonej przez minione lata polityki amerykańskiej. Dla Buchanana jest jednoznaczne, że Stany Zjednoczone zaczynają objawiać symptomy charakterystyczne dla imperium w jego schyłkowej fazie (m.in. rdzenni obywatele mają ujemny przyrost naturalny, pogłębia się uzależnienie od zagranicznych towarów, zwiększa się zadłużenie, wartość dolara spada). USA jest zobowiązane do obrony państw, których terytoria rozciągają się od Europy po Środkowy Wschód, Azję i basen Pacyfiku. Tylko w kilku przypadkach ma to żywotny związek z amerykańskim bezpieczeństwem narodowym. Reszta zobowiązań to pozostałość po zimnej wojnie[12]. Przy czym należy pamiętać, że siły zbrojne Stanów Zjednoczonych są obecnie o połowę mniejsze od armii w latach pokoju w okresie dwubiegunowego świata. Inną ważną kwestią jest wojna kulturowa i to, co udało się jej osiągnąć. W Stanach Zjednoczonych dokonała się rewolucja społeczna, moralna i kulturalna. Amerykanie nie są jednym narodem i jednym państwem. Różnice, które ich dzielą, są zbyt głębokie i dotyczą fundamentalnych poglądów na kwestie Boga i człowieka, dobra i zła. Od czasu upadku wschodniego bloku Ameryka nie potrafi nawet zgodzić się co do tego, kim są jej wrogowie i o co powinna walczyć. Autor próbuje podać receptę, pewien sposób rozwiązania tych palących Amerykę kwestii, tak aby realna stała się możliwość skorzystania z drugiej szansy. Według niego należy pamiętać – najważniejsza jest Ameryka! Buchanan

[11] *Ibidem*, s. 172.

[12] *Ibidem*, s 205.

pisze: „Nasz dzień sądu jest bliski. Czas zająć się przede wszystkim własnymi sprawami. Czas zrzucić z siebie brzemię i powrócić do domu. Czas na pierwszym miejscu postawić Amerykę" (s. 228).

Dzień sądu, czyli jak pycha, ideologia i chciwość niszczą Amerykę wydaje się doskonałym podsumowaniem zakończonej właśnie prezydentury Georga W. Busha. Może nie porusza szczegółowo szeroko opisywanych w literaturze naukowej i publicystycznej kwestii gospodarki czy polityki zagranicznej, ale zajmuje się bardzo ważnymi współcześnie sprawami: upadkiem znaczenia międzynarodowej roli Stanów Zjednoczonych oraz przyczynami wewnętrznego kryzysu tego państwa. Książka jest edytorsko atrakcyjna. Język użyty przez autora do przekazania poglądów i dociekań jest zrozumiały dla każdego czytelnika. Sądzę, iż w dobie zmiany warty w Białym Domu jest to doskonała lektura dla osób zainteresowanych zarówno sprawą amerykańską, jak i sytuacją międzynarodową.

Komunikaty i sprawozdania

BEZPIECZEŃSTWO • 2009 nr 1-2 TEORIA I PRAKTYKA

Artur Budzowski

Konferencja naukowa „Forum Ekologiczne dla Biznesu"

Sprawozdanie

W dniu 13 maja 2009 r., z okazji Dnia Ziemi w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego (KA) odbyła się konferencja naukowa pod tytułem „Forum Ekologiczne dla Biznesu", zorganizowana przez Instytut Rozwoju Organizacji i Zarządzania Ekologicznego KA oraz Europejskie Forum Odpowiedzialności Ekologicznej (EFOE). Konferencja ta była kontynuacją odbywających się już od dwóch lat w murach uczelni sympozjów pt. „Doświadczenia Społecznej Odpowiedzialności Biznesu".

Jako pierwszy wystąpił prof. nadzw. dr hab. Andrzej Chodyński, który wygłosił referat pt. *Odpowiedzialność ekologiczna jako czynnik stabilizujący działalność biznesową*, stanowiący próbę odpowiedzi na wątpliwości dotyczące stosowania przez przedsiębiorstwa zasad odpowiedzialności ekologicznej w czasach kryzysu finansowego. Budowanie kompetencji i wizerunku przedsiębiorstwa odpowiedzialnego ekologicznie jest bowiem jedną z metod budowy zaufania między przedsiębiorstwem i jego interesariuszami, w tym także klientami. Tymczasem jednym z przejawów sytuacji kryzysowej jest spadek zaufania między podmiotami gospodarczymi, co stanowi istotny hamulec w działalności tych podmiotów. Przejawem odpowiedzialności ekologicznej mogą być strategie proaktywne przedsiębiorstw na globalnym rynku, polegające np. na dostosowywaniu się i promowaniu wyższych standardów w stosunku do obniżonych wymagań ekologicznych kraju przyjmującego, jak również realizacja założeń *sustainable business*. Oznacza to podejście kreujące wartości dla interesariuszy w perspektywie długoterminowej, w tym szanse i ryzyko menadżerskie związane z postępem ekonomicznym, ekologicznym i społecznym. Objawy takiego podejścia są już widoczne w postaci wzmożonego zainteresowania funduszy oraz banków inwestowaniem w sektory „zielone" i w spółki realizujące strategie proekologiczne. Przekłada się to na wzrost znaczenia specjalistycznych indeksów giełdowych odnoszących się do społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR – Corporate Social Respon-

sibility), w tym do odpowiedzialności ekologicznej, a także społecznej odpowiedzialności inwestorów (Socially Responsible Investment – SRI). Powyższe obserwacje mogą skłaniać do wniosków, że w dobie kryzysu przedsiębiorstwa, dla których czynnikiem budowy przewagi konkurencyjnej poprzez np. wyróżnianie się i budowę wizerunku, jest realizacja założeń *sustainable business* z akcentowaniem ważności odpowiedzialności ekologicznej, będą nadal realizować tę strategię. Natomiast dla pozostałych przedsiębiorstw, nie eksponujących dotychczas odpowiedzialności ekologicznej, musi zostać zachowana co najmniej zasada przestrzegania norm prawnych.

Podobny pogląd został wyrażony w referacie przygotowanym przez członków zarządu Europejskiego Forum Odpowiedzialności Ekologicznej pt. *Odpowiedzialność ekologiczna w dobie kryzysu*. Prezentujący ten referat dr Adam Jabłoński wyraził obawę, że w dobie kryzysu może być coraz więcej zwolenników tezy, że podejmowanie przez menedżerów działań z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR), a więc niezwiązanych bezpośrednio z celem przedsiębiorstwa, jakim jest zysk, jest nieodpowiedzialne, gdyż oznacza przeznaczanie cudzych środków (powierzonych firmie przez akcjonariuszy) na inną działalność. Zdaniem autorów referatu, najlepszym wyjściem z tej sytuacji jest budowa modelu zrównoważonego biznesu jako platformy dialogu pomiędzy interesariuszami w sytuacji kryzysowej. Model ten ma szanse umożliwić osiągnięcie przewagi konkurencyjnej przez przedsiębiorstwo oraz stanowić kreację przyszłej platformy wzrostu i rozwoju przedsiębiorstwa zapewniającej ciągłość prowadzenia biznesu. Przedstawiony model zakłada przedefiniowanie wartości biznesowej obejmującej także interesariuszy, co doprowadzi do zbudowania zrównoważonej wartości organizacji odpowiedzialnej ekologicznie. Do celów związanych ze zrównoważoną wartością wynikających z zasad *sustainability business* należy zaliczyć m.in.: pozytywne oddziaływanie przedsiębiorstwa, pozytywnie postrzeganą markę i reputację, wdrożenie skutecznej i efektywnej strategii konkurowania i osiąganie akceptowalnych wyników finansowych, a także poszukiwanie i likwidowanie luk w obszarze zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa na podstawie analiz wskaźnikowych. Model ten zakłada ponadto przedefiniowanie roli interesariuszy i ich relacji z biznesem poprzez określanie wpływu działań firmy na wartość dla interesariuszy oraz określanie wpływu interesariuszy na wartość dla akcjonariuszy.

Kolejny referat, pt. *Działania norweskie w dziedzinie ochrony środowiska w województwie małopolskim*, przedstawiła dr inż. Ewa Kwast z Biura Radcy Handlowego w Ambasadzie Królestwa Norwegii w Polsce. Norwegia jest krajem, który już od wielu lat promuje ochronę środowiska. Dlatego też rząd Norwegii, podobnie jak rządy USA, Francji Szwajcarii, Włoch i Szwecji, wyraził zgodę, aby część zadłużenia Polski przekształcić wraz z utworzeniem Ekofunduszu, którego celem jest inwestowanie tych środków w ochronę środowiska. Odpowiednie kwoty, których wysokość zagwarantowano w umowach bilateralnych tych krajów z Polską, są regularnie przekazywane na konto Ekofunduszu z budżetu państwa. W latach 1992–2007 Ekofundusz wydatkował łącznie ponad 1,7 mld zł, dofinansowując projekty z pięciu obszarów priorytetowych. Jest to głównie ochrona klimatu i przyrody, a także ochrona wód i powietrza oraz gospodarka odpadami. Spośród projektów realizowanych w latach 90. w województwie małopolskim najwięcej dotyczyło działalności w parkach narodowych. Jednym z nadrzędnych celów tych projektów była rekonstrukcja ekosystemów leśnych w parkach narodowych, w tym odtworzenie zróżnicowa-

nych gatunkowo lasów mieszanych na obszarach zdominowanych obecnie przez świerka lub sosnę, ponadto ochrona polan i łąk śródleśnych oraz górskich, m.in. przez koszenie, w celu przywrócenia im historycznego charakteru i piękna. Inne programy dotyczyły ochrony zagrożonych gatunków, w tym roślin takich jak storczyk bzowy, pierwiosnka omączona, oraz zwierząt: głuszca i cietrzewia, a także nietoperza podkowca małego poprzez dofinansowanie remontów drewnianych dachów i poddaszy, które stały się jego naturalnym siedliskiem.

Ze względu na dużą powierzchnię kraju oraz liczbę ludności wśród państw będących nowymi członkami UE, Polska jest największym beneficjentem grantów EOG przyznawanych w latach 2005–2009, m.in. przez rząd Norwegii. Jednym z głównych obszarów priorytetowych grantów EOG, jak również Norweskiego Mechanizmu Finansowego, są działania związane z ochroną środowiska. Z tych dwóch źródeł finansowany jest szereg projektów. Do najważniejszych z nich można zaliczyć: projekt wspierający energię odnawialną „Strategie Ekoenergetyczne dla Karpackich Gmin", projekty dotyczące poprawy stanu środowiska, np. „Wzmocnienie kontroli przestrzegania prawa w zakresie ochrony i wykorzystania zasobów wodnych w województwie małopolskim", „Rozbudowa oczyszczalni ścieków i budowa sieci kanalizacji sanitarnej w gminie Koszyce", „Budowa sieci kanalizacyjnej wraz z przebudową oczyszczalni ścieków na terenie gminy Moszczenica", projekt „Rozwój narzędzi zarządzania wodami w zlewni Raby", mający dodatkowo za zadanie poprawę stanu informacji i kontroli w zarządzaniu ryzykiem powodziowym, oraz projekty dotyczące gospodarki odpadami obejmujące także kampanie informacyjno-edukacyjne i promocyjne dla społeczeństwa, np.: „Ochrona środowiska poprzez organizację selektywnej zbiórki odpadów i ich zagospodarowanie przez odzysk z terenów gmin powiatów tarnowskiego i dąbrowskiego – Gminne Centrum Recyklingu w Niedomicach". Środki Norweskiego Mechanizmu Finansowego wykorzystywane są także w propagowaniu czystego ekologicznie biznesu. W tym zakresie norweska organizacja Green Business Norway współpracuje z polskim odpowiednikiem – EFOE.

Następna sesja konferencji dotyczyła zaangażowania jednostek administracji publicznej Krakowa w ochronę środowiska. Jako pierwsza wystąpiła przedstawicielka Urzędu Marszałkowskiego pani Kinga Dulęba z referatem pt. *Działania Samorządu Województwa Małopolskiego w zakresie zrównoważonego rozwoju*. Na początku przedstawiony został zarys przepisów prawnych dotyczących ochrony środowiska w Polsce. W tworzeniu norm prawnych swój udział ma także Sejmik Województwa Małopolskiego, który opracował Strategię Rozwoju Województwa Małopolskiego (SRWM) uchwaloną 30 stycznia 2006 r. Jest to dokument określający cele i priorytety polityki rozwoju w regionie. Celem pośrednim związanym z poprawą jakości i ochroną środowiska jest wysoka jakość życia w czystym i bezpiecznym środowisku przyrodniczym. W ramach obszaru związanego z ochroną środowiska wyznaczono kierunki polityki – założenia kluczowych programów realizacyjnych, takich jak: ochrona zasobów wodnych, ochrona powietrza i zwiększenie wykorzystania niekonwencjonalnych źródeł energii, gospodarka odpadami oraz bezpieczeństwo ekologiczne i ochrona przed skutkami klęsk ekologicznych.

Zarząd Województwa Małopolskiego przygotował Program Ochrony Środowiska Województwa Małopolskiego na lata 2007–2010 z perspektywą na lata 2011–2014. Wojewódzki program ochrony środowiska jest jednym z podstawowych dokumentów,

na których powinny się opierać powiatowe oraz gminne programy ochrony środowiska w celu tworzenia i realizowania, zgodnie z kompetencjami, wspólnej polityki w zakresie ochrony środowiska. Równocześnie opracowany został czteroletni Plan Gospodarki Odpadami Województwa Małopolskiego do r. 2010. Plan ten uwzględnia działalność ośmiu zakładów zagospodarowania odpadów w obrębie województwa. Przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska finansowane są z kilku źródeł, przede wszystkim z Narodowego oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Znaczne środki pozyskiwane są z budżetu unijnego w postaci Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013.

Stanisław Rachwał, wiceprzewodniczący Rady Miasta Krakowa, członek komisji planowania przestrzennego i ochrony środowiska wygłosił referat pt. *Problemy ochrony środowiska w Krakowie*. W referacie tym zaprezentowany został dokument zatwierdzony uchwałą Rady Miasta Krakowa 13 kwietnia 2005 r. o nazwie „Program ochrony środowiska" i stanowiący jego element „Plan gospodarki odpadami dla Miasta Krakowa" Program ten obejmuje lata 2005–2007 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2008–2011. Celem stworzenia tego dokumentu było dostosowanie aktualnego stanu środowiska do standardów jakości zawartych w Ustawie Prawo o ochronie środowiska, jak również dążenie do zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju wyrażanymi w polityce ekologicznej państwa. Przy tworzeniu dokumentu zostały uwzględnione wskazania programów regionalnych: „Nasza zielona Małopolska", plan zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta Krakowa oraz projekt strategii rozwoju Krakowa. Dla uzyskania jak najszerszego zrozumienia i poparcia programu przeprowadzone zostały konsultacje społeczne. Projekt Programu ochrony środowiska dla miasta Krakowa został zaopiniowany przez Marszałka Województwa, jednostki administracyjne, podmioty gospodarcze oraz stosowne komisje Rady Miasta Krakowa. Do opracowywania planu i programu wykorzystano wyniki ankiet przeprowadzanych wśród społeczności lokalnej, przedstawicieli rad dzielnic oraz podmiotów gospodarczych. Opis aktualnego stanu środowiska na terenie miasta Krakowa pozwolił na zidentyfikowanie podstawowych zagrożeń i stanowił bazę wyjściową do sporządzenia programu.

Program ten określił cele ekologiczne, rodzaj i harmonogram działań na rzecz poprawy stanu środowiska naturalnego oraz środki niezbędne do osiągnięcia celu, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i finansowe. Ponadto zawarto w nim inwentaryzację zasobów przyrody i diagnozę obecnego stanu środowiska oraz określono cele polityki ekologicznej do 2011 r. Dokument ten precyzuje również organizację zarządzania realizacją programu, wskazuje metody umożliwiające monitoring efektywności oraz określenie szacunkowych kosztów jego wdrażania.

Celem planu gospodarki odpadami dla miasta Krakowa jest budowa systemowych rozwiązań opartych na europejskich i światowych standardach oraz technologii unieszkodliwiania odpadów przemysłowych i komunalnych i metod zapewniających właściwy poziom ochrony środowiska.

W czerwcu 2007 r. Prezydent Miasta Krakowa przekazał Radzie Miasta sprawozdanie z dwóch lat realizacji obecnego programu ochrony środowiska oraz Planu gospodarki odpadami dla Miasta Krakowa. Głównymi założeniami przyjętej strategii w dziedzinie ochrony wód jest poprawa czystości wód powierzchniowych, osiągnięcie

wysokiej jakości wód pitnych, ochrona wód podziemnych oraz racjonalne ich wykorzystanie, zapewnienie odpowiedniego gospodarowania w strefach ochronnych ujęć. W kwestii ochrony przed powodzią gmina realizuje zamierzenia zawarte w lokalnym planie ograniczenia skutków powodzi i profilaktyki powodziowej dla Krakowa. Ważnym działaniem powinno być wspomaganie zakończenia budowy zbiornika na Skawie w Świnnej Porębie, a także udrożnienie rowów melioracyjnych, remonty oraz podnoszenie wałów przeciwpowodziowych. Odnośnie do ochrony powietrza podjęto działania zmierzające do zmniejszenia poziomu zanieczyszczeń w powietrzu lub utrzymania ich na poziomie dopuszczalnym poprzez ograniczanie emisji niskiej i komunikacyjnej oraz ograniczanie poziomu zanieczyszczeń ze źródeł przemysłowych. Wiele uwagi poświęcono problemowi hałasu. W r. 2008 powstał program ochrony przed hałasem miasta Krakowa, zawierający m.in. obowiązki i ograniczenia wynikające z jego realizacji oraz terminy i koszty wykonania poszczególnych zadań.

Kolejny referat, pt. *Problemy środowiska w Nowej Hucie*, zaprezentował radny Kacper Rosa. Autor przedstawił genezę oraz rys historyczny dzielnicy Nowa Huta. Na tej podstawie określono zagrożenia dla środowiska, które wynikają głównie z obecności dużych zakładów przemysłowych. Do pozostałych zagrożeń należą: tworzenie dzikich wysypisk, niszczenie roślinności przez ludzi korzystających z łąk jako terenów rekreacyjnych, negatywny wpływ komunikacji. Radny przekonywał o konieczności budowy spalarni odpadów, ze względu na niewystarczającą ilość miejsca na obecnie użytkowanych wysypiskach śmieci oraz brak możliwości pozyskiwania nowych miejsc na składowanie odpadów. Proponowana lokalizacja spalarni odpadów przy ulicy Giedroycia została uznana za korzystną ze względu na brak bezpośredniego sąsiedztwa osiedli mieszkaniowych. Ponadto spalanie odpadów umożliwia odzysk energii elektrycznej i cieplnej, prowadząc do podniesienia bezpieczeństwa energetycznego miasta. W projektowanej spalarni mają być wykorzystane najnowsze technologie, wzorowane na współczesnych rozwiązaniach z innych krajów europejskich. Spełniają one najwyższe standardy ekologiczne, także w zakresie metod oczyszczania spalin. Aby uzyskać zgodę mieszkańców Nowej Huty na tę inwestycję, po konsultacjach społecznych zaproponowano realizację wielu przedsięwzięć w ramach rekompensaty. Należą do nich zarówno inwestycje w modernizację i rozbudowę ulic, skrzyżowań, parkingów, chodników i oświetlenia miejskiego, jak również: rewitalizacja terenów zielonych oraz budowa ogródków jordanowskich, boisk, hali i basenów. Na zakończenie przytoczone zostały dane liczbowe z aktualnego raportu na temat zanieczyszczeń powietrza, wskazujące, że stan środowiska w dzielnicy Nowa Huta ulega widocznej poprawie.

Następny referat przedstawił mgr inż. Wojciech Motyka, Kierownik Działu Ochrony Środowiska z zakładach ArcelorMittal Poland SA, Oddział w Krakowie, dotyczący działań kombinatu hutniczego dla środowiska naturalnego. Na początku zostały przedstawione zmiany wielkości produkcji i zatrudnienia w dokonujące się hucie na przestrzeni ostatnich lat.

W rekordowym r. 1977 wielkość produkcji przekraczała 6,7 mln ton stali, natomiast w ostatnich latach zmniejszyła się do poziomu około 2 mln ton, co doprowadziło do proporcjonalnego spadku zatrudnienia w podmiotach gospodarczych działających na terenie huty. W tym czasie zmodernizowano lub zamknięto część linii produkcyjnych, a także przeprowadzono szereg inwestycji proekologicznych. Zainsta-

lowano nowe urządzenia ograniczające emisje pyłów do atmosfery, w tym filtry, elektrofiltry, płuczki wodne, cyklony i multicyklony. Systematycznie ograniczana jest także emisja gazów, w tym dwutlenku siarki, tlenków azotu i węglowodorów. Uporządkowano gospodarkę wodno-ściekową poprzez domknięcie zewnętrznych obiegów wody, co doprowadziło do zaprzestania zrzutów nieoczyszczonych ścieków do rzek. W 2008 r. osiągnięto poziom 95% recyrkulacji ścieków. Dzięki eksploatacji składowiska żużlu wielkopiecowego w Pleszowie i przeróbce m.in. na materiał do budowy dróg przez firmę Slag-Recycling poprawiono bilans gospodarki odpadami. W lipcu 2007 r. uruchomiono nową, spełniającą normy ekologiczne walcownię gorącą blach, która zastąpiła starsze linie technologiczne. W tym samym roku ukończono budowę instalacji wdmuchiwania pyłu węglowego do wielkich pieców. Dzięki szeroko zakrojonym działaniom proekologicznym już w 2005 r. możliwa była likwidacja strefy ochronnej wokół huty. Oznacza to zobowiązanie zakładu do przestrzegania norm poza swoim obszarem. Aktualnie na terenie huty cały czas trwają prace nad wdrażaniem kolejnych programów, w tym nad modernizacją Wydziału Chemicznego i biologicznej oczyszczalni ścieków w koksowni, prace nad wyciszeniem niektórych źródeł hałasu. Podjęto także działania zmierzające do wyłączenia z eksploatacji starych baterii koksowniczych. Na terenie huty działa obecnie stacja monitoringu, która zbiera i analizuje informacje na temat emisji zanieczyszczeń powietrza oraz odprowadzanych ścieków. Okresowo przeprowadzane są też kontrole składowisk oraz pomiary hałasu. Nowością jest powołanie stanowiska tzw. *green officer* mającego za zadanie stały kontakt ze społeczeństwem i bezpośrednie reagowanie na zagrożenia.

W kolejnej sesji konferencji odbyły się wystąpienia przedstawicieli laureatów konkursów „Firma bliska środowisku" oraz „Gmina bliska środowisku".

Jako pierwsza wystąpiła mgr Bronisława Chechelska-Paliga z Urzędu Miejskiego w Jaworznie, z referatem pt. *Działania gminy Jaworzno dla poprawy środowiska naturalnego*. Zgodnie z przyjętą Strategią Zintegrowanego i Zrównoważonego Rozwoju oraz programami ochrony środowiska i gospodarki odpadami, miasto i gmina Jaworzno realizują ambitną politykę w zakresie poprawy stanu środowiska. W ramach programu ograniczenia niskiej emisji zanieczyszczeń powietrza dofinansowywano montaż ekologicznych systemów grzewczych w budynkach i lokalach mieszkalnych; w latach 2004–2008 modernizacji dokonano w blisko 17% budynków. W r. 2007 przeprowadzono unikalną operację wymiany oświetlenia miejskiego na energooszczędne. Całe miasto objęte jest systemem selektywnej zbiórki odpadów. Działaniom tym towarzyszy także kampania edukacyjna i promocyjna, obejmująca prelekcje, konkursy, warsztaty, wycieczki oraz działalność wydawniczą.

Ze względu na wieloletnie funkcjonowanie na terenie Jaworzna zakładów chemicznych wytwarzających i składujących odpady chemiczne, miasto uzyskało dofinansowanie ze środków UE na realizację projektu FOKS. Projekt ten ma umożliwić rozpoznanie lokalizacji wszystkich miejsc składowania odpadów oraz wybór metody neutralizacji lub powstrzymania emisji zanieczyszczeń do wód podziemnych. Gmina realizuje także ze środków RPO dwa inne projekty rekultywacji terenów poprzemysłowych na cele przyrodnicze. Pomimo sąsiedztwa zakładów przemysłowych na terenie gminy Jaworzno zachowały się obszary o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych, w tym rezerwat przyrody Dolina Żabnika oraz obszar chronionego krajobrazu Dobra-Wilkoszyn.

Kolejny referat pt. *Zasady zrównoważonego rozwoju w zakładzie Johnson Controls Siemianowice* przedstawiła mgr Małgorzata Kozłowska. Prezentowany zakład produkuje metalowe elementy siedzisk samochodowych dla wielu odbiorców, w tym znanych marek samochodowych. W referacie omówione zostały efekty wdrożenia polityki zintegrowanego systemu zarządzania jakością. Promocja wdrażania technologii przyjaznych środowisku stała się nadrzędnym celem i podstawą rozwoju firmy w celu budowy wartości firmy i osiągnięcia przewagi konkurencyjnej. Zaprezentowano system wdrażania wniosków racjonalizatorskich, na przykładzie m.in. projektu redukcji kosztów zużycia gazu w instalacji kataforezy poprzez obniżenie temperatury w suszarni, bez pogorszenia jakości powłok lakierniczych. Projekt ten umożliwił przede wszystkim znaczne oszczędności finansowe, przyczyniając się również do zmniejszenia emisji gazów do atmosfery. Innym wdrożonym projektem była zmiana sposobu zagęszczania oleju resztkowego, prowadząca do wyeliminowania konieczności utylizacji niebezpiecznych odpadów na rzecz produkcji surowca wtórnego nadającego się do sprzedaży. Kolejny projekt polegał na zastąpieniu czyściwa jednorazowego wielorazowym, co dało oszczędności pomimo zewnętrznego zlecania prania tego czyściwa, eliminując równocześnie produkcję odpadów niebezpiecznych. Przedstawione przykłady były dowodem na to, że działalność proekologiczna może także przynosić wymierne korzyści finansowe dla przedsiębiorstwa. Firma bierze także udział w organizacji lokalnych akcji „Sprzątanie świata" oraz „Nie siedź – posadź drzewo".

Referat pt. *Działanie kopalń katowickiego Holdingu Węglowego SA w zakresie ograniczania ujemnego wpływu górnictwa na środowisko* zaprezentowała mgr Urszula Mieszczak. Z eksploatacją złóż węgla kamiennego zawsze związana jest uciążliwość dla środowiska. Dlatego Katowicki Holding Węglowy SA prowadzi działania m.in. w zakresie ochrony wód powierzchniowych, gospodarki odpadami górniczymi, ograniczenia emisji pyłów i gazów do atmosfery, ochrony przed uciążliwościami hałasu oraz w zakresie rekultywacji terenów pogórniczych.

W celu poprawy jakości wód odprowadzanych do rzeki Mlecznej, w zakresie stężenia zawiesiny ogólnej, KWK „Murcki" zakończyła realizację zadania pn. „Remont komory B osadników centralnych wód dołowych w Tychach-Czułowie" oraz zadania pn. „Odtworzenie komory C osadników centralnych". W kopalni „Mysłowice-Wesoła" przeprowadzono modernizację mechaniczno-biologicznej oczyszczalni ścieków „Bioblok" oraz oczyszczalni „Kremer", co pozwoliło na poprawę parametrów oczyszczania ścieków i obniżenie poziomu emitowanego hałasu. Na terenie tej kopalni uruchomiono także stację uzdatniania wody dołowej na potrzeby własne kopalni. Aktualnie realizowane jest zadanie pn. „Zagospodarowanie wód dołowych i odpadów uwodnionych w zrobach kopalni". Efektem ekologicznym omawianego projektu będzie ograniczenie ładunku soli ($Cl^- + SO_4^{2-}$) w odprowadzanych wodach dołowych o około 2,9 tys. mg/rok.

Na terenie KWK „Wujek" zbudowano stację uzdatniania wód dołowych. W związku z zastosowaniem w SUWD odpowiedniej technologii uzdatniania wód dołowych (m.in. metody odwróconej osmozy) kopalnia, oprócz uzyskania na potrzeby własne wysokiej jakości wody pitnej, zmniejszyła zrzuty wód dołowych do kanalizacji o 2 tys. m^3/dobę o średnim stężeniu 3 900 mg/l jonów $Cl^- + SO_4^{2-}$. W ramach uporządkowania gospodarki ściekowej KWK „Wujek" zrealizowano zadanie pn. „Ochrona wód przed zanieczyszczeniem – uporządkowanie gospodarki ściekowej zlewni rowu „Wujek" doprowa-

dzającego ścieki do rzeki Rawy", polegające na budowie kanalizacji rozdzielczej (1,6 km – kanalizacja sanitarna, 3,5 km – kanalizacja deszczowa), co spowodowało przekierunkowanie ścieków bytowych do kolektora sanitarnego, którym ścieki odprowadzane są do oczyszczalni miejskiej, a następnie do rzeki Kłodnicy (poprzednio ścieki bytowe, przemysłowe i opadowe odprowadzane były do rowu „Wujek", a następnie do rzeki Rawy). Na terenie KWK „Staszic" trwa budowa osadnika do oczyszczania wód opadowych i roztopowych z odwodnienia terenu Zakładu Głównego, co pozwoli na poprawę jakości ścieków (wody opadowe i roztopowe) odprowadzanych do pobliskiego potoku.

Katowicki Holding Węglowy SA prowadzi także wiele przedsięwzięć w zakresie gospodarki odpadami. Na terenie KWK „Murcki" uruchomiono instalację do doszczelniania oraz podsadzania górotworu poprzez wykorzystanie odpadów pogórniczych w podziemnych wyrobiskach, prowadząc do ograniczenia deformacji terenu oraz ograniczenia składowania tych odpadów na powierzchni. W KWK „Staszic" zrealizowano zadanie pn. „Modernizacja obiegu wodno-mułowego". Przeprowadzenie tej modernizacji pozwoliło wprowadzić w KWK „Staszic" nową metodę odilania mułów, która podniosła zapopielenie odpadów mułowych o 7–8%. Celem proekologicznym zadania jest zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów pogórniczych (mułów popłuczkowych), przy jednoczesnym pozyskiwaniu większych ilości mułów koncentratowych. Z aktualnie wytwarzanych mułów odpadowych, aż 31% została wydzielona jako produkt koncentratowy.

W KWK „Mysłowice-Wesoła" realizowane jest zadanie pn. „Modernizacja stacji odmetanowania". Korzyści wynikające z realizacji przedsięwzięcia są najbardziej widoczne w przypadku bezpieczeństwa pracy i jakości powietrza, polegają na obniżeniu stężenia metanu w powietrzu na dole kopalni, obniżeniu emisji metanu jako gazu cieplarnianego do atmosfery o około 3,0 mln m^3/rok (efekt będzie uzyskany po zrealizowaniu przez ZEC SA inwestycji, polegającej na wybudowaniu silników gazowych), energetycznym wykorzystaniu niskoemisyjnego paliwa, jakim jest metan.

W kopalni „Staszic" w zakresie ograniczenia emisji pyłów i gazów do atmosfery realizowane jest zadanie pn. „Zagospodarowanie metanu ujmowanego przez stację odmetanowania na szybie V". Efektem ekologicznym zadania będzie ochrona powietrza atmosferycznego pod kątem redukcji emisji gazów (głównie metanu) do atmosfery o 8,2 mln m^3/rok. W KWK „Wujek" trwa modernizacja wentylatorów głównych mająca ograniczyć emisję hałasu.

Od szeregu lat kopalnie Katowickiego Holdingu Węglowego SA prowadzą rekultywację terenów przekształconych działalnością górniczą, niwelując je za pomocą skały płonnej własnej i zagospodarowując zgodnie z posiadanymi decyzjami wydanymi przez stosowne urzędy.

Katowicki Holding Węglowy SA jako pierwszy w przemyśle wydobywczym wdrożył zintegrowane Systemy Zarządzania Jakością, Środowiskowego i Bezpieczeństwem.

W kolejnym referacie Prezes Zarządu spółki TiM SA, zajmującej się importem oraz dystrybucją win, przedstawił osiągnięcia tej firmy w walce przeciw globalnemu ociepleniu. Aby osiągnąć zamierzony efekt, przeprowadzono identyfikację źródeł i oszacowanie ilości emitowanego CO_2. Założono ograniczenie jego emisji poprzez wdrożenie efektywnych kosztowo programów wewnątrz firmy, jak również przez udział w programach globalnych, np. dotyczących wykorzystania energii słonecznej. Wewnątrz firmy

zastosowano żarówki energooszczędne oraz wprowadzono program oszczędności energii w posiadanym sprzęcie elektrycznym i komputerowym. Podjęto decyzję o wyborze urządzeń i materiałów niezbędnych do działalności administracji w firmie, mających jak najmniejszy wpływ na środowisko i o możliwie długim czasie amortyzacji. Aby zminimalizować produkcję odpadów, dotychczasowe sprzęty przekazano nieodpłatnie organizacjom społecznym i dobroczynnym. Wprowadzono w życie program segregacji odpadów w firmie, a surowce nadające się do wykorzystania przetwarzane są przez firmy zajmujące się recyklingiem. Firma przeprowadza także kampanię informacyjną i wizerunkową, polegającą m.in. na oznakowaniu produktów.

Ostatnią częścią konferencji była dyskusja, której moderatorami byli dr Adam Jabłoński z EFOE oraz dr Artur Budzowski. Większość pytań związana była z referatami poprzedzającymi dyskusję.

Studenci wyrazili wątpliwości dotyczące poziomu emisji zanieczyszczeń z zakładów przemysłowych zlokalizowanych w okolicach miasta Jaworzna i ich wpływu na czystość tych okolic. Odpowiedzi udzielił mgr inż. Arkadiusz Primus, zwracając uwagę na obecność dwóch czynnych elektrowni na terenie gminy Jaworzno. W jego opinii największa elektrownia Jaworzno III jest zakładem przyjaznym środowisku i spełnia normy w zakresie ochrony środowiska, w tym dotyczące emisji gazów do atmosfery. Dr Adam Jabłoński zinterpretował zadane pytania w szerszym kontekście. Jego zdaniem, przyczyna wielu wątpliwości i nadinterpretacji przekazów medialnych dotyczących zanieczyszczeń środowiska wynika z niewiedzy odbiorców lub wręcz nieświadomości ekologicznej społeczeństwa. Pod wpływem przekazów medialnych wiele zakładów oraz gmin postrzegamy stereotypowo przez pryzmat zanieczyszczonego środowiska. Tymczasem przykład Katowickiego Holdingu Węglowego, który przeznacza kwoty rzędu kilkunastu milionów złotych na szeroko zakrojone działania proekologiczne, wywiera duże, pozytywne wrażenie. Wielu ludzi nie zdaje sobie sprawy, że obecnie jakość działań proekologicznych staje się standardem. Co więcej, obecne przepisy prawne wymuszają dostosowanie się do obowiązujących norm, np. poprzez wymogi uzyskiwania tzw. pozwolenia zintegrowanego przy rozpoczęciu działalności gospodarczej.

Dr Artur Budzowski zauważył, że negatywne stereotypy wykształciły się w okresie, gdy do działalności proekologicznej nie przywiązywano zbyt dużej wagi, a obecnie wielkie holdingi muszą te stereotypy przełamywać dużym nakładem środków.

Prof. S. Jagła, kontynuując wątek dotyczący działalności Katowickiego Holdingu Węglowego, zapytał panią U. Mieszczak na temat kierunku prowadzonych prac rekultywacyjnych. W większości przedstawionych w referacie projektów zagospodarowania już zrekultywowanych terenów dominowały tereny leśne. Pytanie dotyczyło ewentualnego rolniczego kierunku zagospodarowania. W odpowiedzi wyjaśniono, że decyzję dotyczącą tych kierunków podejmuje Urząd Miasta i jest to głównie kierunek leśny, a zrekultywowane tereny są przekazywane nadleśnictwom. Prof. S. Jagła wyraził także opinię, że na podstawie zajęć praktycznych i porównania roślinności na zwałowiskach przez studentów z II roku ochrony środowiska można by wysnuć wniosek na temat pogarszającej się sytuacji w okolicach Nowej Huty. Prof. A. Chodyński zwrócił uwagę, że dane przedstawione w wystąpieniu dyr. W. Motyki jednoznacznie wskazują na znaczny spadek zanieczyszczeń na przestrzeni ostatnich lat. Dr A. Budzowski

poprosił W. Motykę o ustosunkowanie się do doniesień o uruchomieniu starej baterii koksowniczej w latach wzrostu koniunktury na produkty stalowe. Dyrektor Motyka zwrócił uwagę, że stałe funkcjonowanie baterii koksowniczych jest niezbędne dla opłacalności ekonomicznej huty, a ewentualne wyłączenie baterii wielkokomorowej może spowodować jej upadłość. Powinno nam zależeć na dalszym funkcjonowaniu przemysłu stalowego w Polsce, gdyż stal jest surowcem niezbędnym we współczesnej gospodarce. W r. 2004, rekordowym jeśli chodzi o produkcję stali, rzeczywiście były przypadki wzrostu zanieczyszczenia środowiska. Także obecnie sporadycznie zdarzają się interwencje, co potwierdza celowość powołania funkcji *green officer* i wprowadzenia monitoringu. Ale zdarzają się także telefony z Inspekcji Ochrony Środowiska w sytuacjach, gdy w centrum Krakowa pojawia się smog niewywołany działalnością huty. Wynika to z pierwszego skojarzenia zanieczyszczeń z kominami w dużych zakładach przemysłowych. Oczywiście, trudno oczekiwać, że huta stanie się niesłyszalna i nieodczuwalna. Należy jednak pamiętać, że największe zagrożenia wiążą się z substancjami, których obecność ludzkie zmysły nie zawsze mogą zarejestrować. Przykładem może być siarkowodór, którego charakterystyczny zapach przy dużych, niebezpiecznych dla życia stężeniach paradoksalnie przestaje być wyczuwalny. Ze względu na złożoność problemów związanych z funkcjonowaniem dużych zakładów przemysłowych coraz ważniejsza staje się rola uczelni kształcących specjalistów od ochrony środowiska i popularyzujących rzetelną wiedzę z tej dziedziny. Dr A. Budzowski przyznał rację tej wypowiedzi, dodając, że za smog w rejonie Śródmieścia, widoczny w pogodne dni o świcie, odpowiedzialna jest głównie tzw. niska emisja pyłów z kamienic ciągle jeszcze opalanych węglem.

Prof. K. Bogdanowicz-Szwed skierowała pytanie do przedstawiciela firmy Johnson Controls, czy wprowadzone ulepszenia ekologiczne polegające np. na obniżeniu temperatury wysychania lakieru na blachach na pewno nie wpływają na jakość wyrobów i nie powodują odpryskiwania lakieru. Pani M. Kozłowska zapewniła, że przy każdej zmianie procesu technologicznego wykonywanie są badania przez niezależne firmy zewnętrzne, które mają za zadanie obiektywnie potwierdzić celowość wprowadzonych zmian lub też zalecić rezygnację z nich. W omawianym przypadku długofalowe badania antykorozyjne były zrobione przez laboratorium we Francji i uzyskano potwierdzenie, że nowe powłoki antykorozyjne spełniają wszystkie wymagania związane z przemysłem motoryzacyjnym. Wyjaśnione zostały także zmiany, jakie zaszły w dziedzinie zewnętrznych lakierów samochodowych. Dawniej stosowano rzeczywiście trwałe lakiery, ale zawierające ołów. Szkodliwa była zarówno ich produkcja, jak i nakładanie tych farb na samochody, dlatego też dawno zostały wycofane. Wprawdzie obecnie stosowane farby są bardziej miękkie i wrażliwe, ale pomimo to nadal spełniają swoją funkcję i przy właściwym nałożeniu nie powinny odpryskiwać przez 5–6 lat. Można przyjąć, że importowane technologie wdrożone przez zakłady motoryzacyjne są nowocześniejsze o parę generacji od tych, które były stosowane w latach 90. Dr A. Budzowski zapytał, czy firma Johnson Controls postępuje zgodnie z tendencją, aby ze względu na ochronę środowiska eliminować rozpuszczalniki organiczne wchodzące w skład lakierów na rzecz lakierów zdyspergowanych w środowisku wodnym. Pani M. Kozłowska potwierdziła, że dawniej rozpuszczalniki organiczne stanowiły ponad 50% farby. Natomiast w obecnie stosowanych przez firmę Johnson Controls farbach kataforetycznych stanowią one poniżej 5%. W dodatku są to roz-

puszczalniki małocząsteczkowe, które można łatwo utylizować lub też katalitycznie dopalać opary do dwutlenku węgla.

W dalszej części dyskusji studentka skierowała pytanie do dra A. Jabłońskiego, w jaki sposób przeciętny odbiorca komunikatów medialnych może się przekonać, czy firma, która prezentuje się jako firma proekologiczna, nastawiona na to, aby w swojej koncepcji zarządzania strategicznego uwzględnić koncepcję społecznej i ekologicznej odpowiedzialności biznesu, jest rzeczywiście firmą proekologiczną i nie są to tylko celowe działania działu PR. Dr A. Jabłoński potwierdził, że niestety niektórzy postrzegają ekologię jako źródło marketingu. Zdarzają się przypadki braku realizacji lub też nieudanych strategii proekologicznych, mimo przeprowadzonego mechanizmu strategii *public relations*. Dlatego też konkursy takie jak „Firma bliska środowisku", jak również uzyskiwanie certyfikatu ISO 14001 są procesami, w których przedsiębiorstwa dobrowolnie udostępniają rzetelne informacje umożliwiające ich weryfikację. Jedynie etyczne mechanizmy funkcjonowania mogą stanowić źródło budowy długoterminowej wartości firmy. Natomiast firmy, które chcą krótko funkcjonować i działać, mogą rzeczywiście na potrzeby medialne balansować kryteriami ekologicznymi w taki sposób, aby zwiększyć swój udział w rynku lub zbudować na nim przewagę krótkoterminową. Natomiast w dłuższym okresie klienci działający na rynku, współpracownicy i kooperanci to zauważą. Jest to kwestia wiarygodności biznesowej, przejrzystości i jeżeli ich brakuje, to jest tylko PR. Można posłużyć się przykładem nieuczciwego płatnika, któremu raz i drugi się uda, a później nikt nie będzie chciał zawierać z nim kontraktu. Prof. A. Chodyński zacytował hasło: „mniej *public relations*, więcej raportowania społecznego". Jako uzupełnienie odpowiedzi na pytanie zadane przez studentkę można wskazać próby standaryzacji wskaźników dotyczących korporacji w obszarze raportowania społecznego i ekonomicznego, w tym działającą od kilku lat inicjatywę Global Reporting. Zawarte są tam wskazówki, jak należy podawać informacje, aby one nie miały charakteru czysto PR-owskiego i aby były zrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy przekazów medialnych.

BEZPIECZEŃSTWO • 2009 nr 1-2 TEORIA I PRAKTYKA

Grzegorz Tobolczyk

Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Wywiad i Kontrwywiad w Świecie"

(Szczecin, 25–26 maja 2009 r.)
Sprawozdanie

W dniach 25–26 maja 2009 r. Koło Naukowe Politologów „Pro Res Publica" z Instytutu Politologii i Europeistyki oraz Katedra Badań nad Konfliktami i Pokojem z Uniwersytetu Szczecińskiego zorganizowali ogólnopolską konferencję naukową „Wywiad i kontrwywiad w świecie".

Problematyka oscylowała wokół krajowych oraz zagranicznych organizacji wywiadowczych i kontrwywiadowczych, zarówno w ujęciu historycznym, współczesnym, jak i futurystycznym. Poruszone zostały problemy działalności służb oraz konsekwencje będące pokłosiem przemian polityczno-ustrojowych po 1989 r. Zwracano uwagę na nowe tendencje zachodzących przemian w ich strukturach jako odpowiedź na globalne wyzwania i zagrożenia. Autorzy referatów zaprezentowali aspekty działalności wywiadowczej i kontrwywiadowczej jako narzędzi realizacji narodowych i partykularnych interesów państw, a także ponadnarodowej kooperacji. Dużo uwagi poświęcono współpracy służb wielu państw, konfrontując teorię z praktyką tego typu działań.

Organizatorzy do udziału w konferencji zaprosili przede wszystkim studentów oraz doktorantów kierunków studiów oscylujących wokół tematyki służb specjalnych. Specjalne zaproszenia zostały skierowane do naukowców, od wielu lat zajmujących się tą tematyką, oraz do praktyków pełniących kierownicze funkcje w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Konferencję zainaugurowało wystąpienie dziekan Wydziału Humanistycznego prof. dr hab. Barbary Kromolickiej, wicedyrektor Instytutu Politologii i Europeistyki oraz kierownika Katedry Badań nad Konfliktami i Pokojem prof. dra hab. Wiesława Wróblewskiego.

Pierwszy referat wprowadzający wygłosił prof. dr hab. Andrzej Pepłoński z Akademii Pomorskiej w Słupsku. W swoim referacie pt. *Polsko-japońska współpraca wywiadowcza*

1904–1944. Uwagi i spostrzeżenia omówił mało znane zagadnienia kooperacji polskich służb przed i w trakcie II wojny światowej. Z uwagi na ubogi dorobek naukowy odnoszący się do tych kwestii przemówienie zostało przyjęte z dużym zaciekawieniem, a nawet totalnym zaskoczeniem. Kolejnym mówcą był dr Andrzej Krzak z Akademii Podlaskiej w Siedlcach. W swoim wystąpieniu poruszył aspekty funkcjonowania wojskowych służb specjalnych w Polsce po reformie w 2006 r. Była to próba ukazania likwidacji Wojskowych Służb Specjalnych w kontekście funkcjonowania nowo powołanych: Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Zostały zaprezentowane problemy, jakie z tego wynikły, oraz katastrofalne skutki dla wrażliwej sfery bezpieczeństwa państwa. W następnym wystąpieniu dr Paweł Drembkowski, Dyrektor Generalny Centralnego Instytutu Analiz Polityczno-Prawnych, omówił kwestie wywiadu i kontrwywiadu w kontekście XXI w. To odpowiedź na pytanie: jak powinny wyglądać służby, aby prawidłowo odpowiadać na zmiany dokonujące się w świecie. Autor zwrócił uwagę na fakt, iż „etyczność" systemów demokratycznych zaczyna wyraźnie przegrywać z polityką osiągania celów za wszelką cenę. Przewidywał, iż w obliczu przyszłych zagrożeń rola służb wywiadowczych i kontrwywiadowczych wzrośnie. Dr Sebastian Michalak ze Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej (Oddział Zamiejscowy we Wrocławiu) w referacie *Potęga pióra i wyobraźni, czyli głos w sprawie genezy nowoczesnych brytyjskich służb specjalnych* ukazał wydarzenia bezpośrednio poprzedzające powstanie Biura Tajnej Służby. Autor wprowadził słuchaczy w atmosferę „gorączki szpiegowskiej" oraz informacyjnej kampanii rządu. Pierwszą część zakończyło wystąpienie pułkownika Arkadiusza Bródki, Dyrektora Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Szczecinie. W referacie został położony nacisk na aspekt cywilnej kontroli nad służbami specjalnymi w Polsce. W praktyczny sposób zostały scharakteryzowane istniejące procedury oraz systemowe zabezpieczenia przed nadmiernym usamodzielnianiem się służb. Dyrektor odpowiedział także na kilka pytań, między innymi o kwestie ministra koordynatora oraz współpracy z zagranicznymi służbami.

Drugą część pierwszego dnia konferencji rozpoczęła Anna Nowicka-Osuch oraz Damian Mikołajczyk z Akademii Obrony Narodowej w Warszawie w referacie *Wywiad i kontrwywiad w Polsce w latach 1989–2003. Reforma służb specjalnych*. Autorzy poruszyli problematykę reorganizacji służb specjalnych w czasie transformacji systemowej, ukazując organizacyjno-prawne aspekty dokonanych reform. Mgr Piotr Krawczuk, politolog, absolwent Uniwersytetu Szczecińskiego omówił *Działalność Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na rzecz ochrony informacji niejawnej w kontekście bezpieczeństwa osobowego*. Autor zdefiniował pojęcia związane z informacjami niejawnymi, które odniósł do problemu prawidłowego funkcjonowania sfery bezpieczeństwa państwa. Wojciech Jakóbik i Bartosz Marcinkowski z Uniwersytetu Jagiellońskiego poddali wnikliwej analizie *Metody i uprawnienia polskich i zagranicznych służb specjalnych w zwalczaniu współczesnego terroryzmu* od strony prowadzonych działań w odniesieniu do globalnego zagrożenia. Zaprezentowany temat wywołał na sali ożywioną dyskusję, podczas której próbowano precyzyjniej ustalić granicę oddziaływania służb specjalnych na jednostkę w imię bezpieczeństwa państwa. Pojawiły się oskarżenia o zacieranie się różnicy między katem a ofiarą.

Pierwszy dzień obrad zakończył mgr Konrad Barcewicz, politolog, absolwent Uniwersytetu Szczecińskiego, który rozważał kwestię *Współpracy służb policyjnych*

i bezpieczeństwa w ramach strefy Schengen oraz jej implikacje dla bezpieczeństwa państwa. Autor przybliża inny aspekt wejścia Polski do strefy Schengen, związany z transgraniczną współpracą służb bezpieczeństwa danych państw członkowskich.

Drugi dzień konferencji zainaugurowała Renata Omilianowicz z Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Podjęła problem ukazujący *Wykorzystanie otwartych źródeł informacji w działalności wywiadowczej*. Autorka przybliżyła jeden z najważniejszych obszarów działalności tajnych służb w zakresie pozyskiwania informacji. Jako przykłady zaprezentowane zostały miejsca niedawnych kryzysów, które stały się przestrzenią pozyskiwania informacji właśnie w taki sposób. Artur Grzeszczyk z Uniwersytetu Szczecińskiego w referacie *Zagadnienia z teorii wojny informacyjnej. Aspekt ofensywny* przedstawił zagadnienia związane ze zjawiskiem wojny informacyjnej. Zwrócił uwagę na funkcjonowanie zasobów informacyjnych w kontekście nowoczesnych metod pozyskiwania i wykorzystywania informacji.

Piotr Rapkowski i Kamil Zając z Uniwersytetu Jagiellońskiego wygłosili prelekcję pt. *Polska polityka, biznes i media po 1989 r. Świat wolny od układów, czy strefa tajnych wpływów i platforma oddziaływań służb specjalnych?* Przedstawili wpływ służb specjalnych na życie społeczno-polityczne. Podjęli także próbę oceny nieformalnych układów w kreowaniu rzeczywistości oraz poziom ingerencji ich struktur na kształt i charakter najważniejszych aspektów życia społecznego.

Mgr Jakub Zieliński, z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, ukazał temat: *Działalność tajnych służb a prywatyzacja legalnej przemocy*. Poruszył problem przekazywania prawnych kompetencji represyjnych z podmiotów państwowych do prywatnych instytucji. Autor dostrzega zagrożenie wykorzystania przez służby specjalne wolnorynkowej tożsamości, aby w ten sposób uniknąć ograniczeń ustawowych i wyjść poza organizacyjne ramy prawne.

Mgr Maciej Gurtowski z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, podjął problem ukazujący *Potencjał korupcyjny tajnych służb. Studium porównawcze z socjologii form*. Autor przeprowadził socjologiczną analizę negatywnych aspektów funkcjonowania tajnych służb. Wybrane czynności operacyjne scharakteryzował z perspektywy teorii form społecznych Georga Simmela.

Grzegorz Tobolczyk z Uniwersytetu Szczecińskiego swoje przemówienie poświęcił *Instytutowi do spraw Wywiadu i Zadań Specjalnych w Izraelu*. Podjął próbę ukazania jednej z najlepszych służb wywiadowczych w świecie. Zaprezentował historię tajnych służb Izraela oraz genezę i działalność Mossadu.

Kamil Borkowski z Uniwersytetu Szczecińskiego zaprezentował referat *Organizacja Gehlena. Początki służb specjalnych w RFN*. Historia byłego oficera wywiadu III Rzeszy, zaangażowanego przez Stany Zjednoczone w zorganizowanie służb demokratycznych Niemiec. To kolejny wątek odnoszący się do zmian w służbach specjalnych po historycznych czasach przełomu.

Mgr Joanna Niekrasz, absolwentka Uniwersytetu Szczecińskiego, analizowała *Udział służb specjalnych w schwytaniu lidera Partii Pracujących Kurdystanu, Abdullaha „Apo" Ocalana*. Twórca PKK, Ocalan, otworzył nowy rozdział w działalności kurdyjskiego ruchu narodowego, co zwróciło uwagę spec-służb Turcji. W referacie ukazano przykłady współpracy wywiadu Turcji ze służbami innych państw (Izraela i USA), które skutecznie pomogły w schwytaniu lidera Kurdów.

Mgr Marlena Drygiel, absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego, przedstawiła referat *Integracja Unii Europejskiej w dziedzinie wywiadu – implikacje dla transatlantyckiego systemu bezpieczeństwa*. Prowadząca wspólną politykę bezpieczeństwa Unia Europejska stała się przestrzenią współpracy służb odpowiedzialnych za gromadzenie i przetwarzanie informacji. To kolejny referat, który prezentował aspekty transgranicznej współpracy służb.

Mgr Margareta Jakubowska przedstawiła prelekcję *Służba bezpieczeństwa wobec wydarzeń grudniowych i styczniowych w Szczecinie*. Zaprezentowane przez autorkę wydarzenia z historii Szczecina i regionu z przełomu lat 1970 i 1971 ukazały wzmożone działania operacyjne organów bezpieczeństwa. Scharakteryzowane zostały sposoby oddziaływania służb na społeczeństwo oraz rezultaty tych działań.

Mgr Paweł Knap z Instytutu Pamięci Narodowej w Szczecinie przedstawił referat *Leon Sowiński – uczestnik akcji Synteza*. Autor przybliżył postać polskiego wywiadowcy, pozyskującego informacje dla Komendy Głównej Armii Krajowej. Opisał jego udział w konspiracyjnym rozpracowaniu niemieckiego projektu produkcji benzyny syntetycznej w Policach.

Ostatni referat na konferencji wygłosił mgr Andrzej Bierca z Muzeum w Stargardzie Szczecińskim. Podzielił się on swoimi spostrzeżeniami na temat: *Osłona kontrwywiadowcza garnizonów Północnej Grupy Wojsk Armii Radzieckiej na Pomorzu Zachodnim po II wojnie światowej*. Autor ukazał w swoim wystąpieniu działalność polskich i radzieckich oddziałów kontrwywiadowczych prowadzących „gry operacyjne" i pracę agenturalną.

W części podsumowującej dwudniowe obrady prof. dr hab. Wiesław Wróblewski oraz prof. dr hab. Andrzej Aksamitowski wskazali na wielowątkowe ujęcie podejmowanych tematów oraz komentowanie wydarzeń czasów bieżących z różnych punktów widzenia.

Dzięki staraniom organizatorów już podczas konferencji została zaprezentowana publikacja, w której zamieszczono wygłoszone referaty. Praca powstała pod redakcją naukową Wiesława Wróblewskiego i nosi tytuł *Wywiad i kontrwywiad w świecie*.

Streszczenia / Резюме / Abstracts

BEZPIECZEŃSTWO • 2009 nr 1-2 TEORIA I PRAKTYKA

Agata Tyburska

Zagrożenia bezpieczeństwa państwa – wybrane aspekty w kontekście bezpieczeństwa europejskiego

Artykuł omawia regulacje prawne dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego państwa (Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczpospolitej Polskiej) oraz przykłady i prognozy ich zastosowania. Główny nacisk został położony na programy ochrony infrastruktury stanowiącej potencjał bezpieczeństwa państwa w aspekcie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej (Europejski Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej) oraz przedstawienie trudności interpretacyjnych odnośnie do tego terminu i jego odmian (infrastruktura krytyczna, obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa państwa, w tym obiekty I i II kategorii *etc.*).

Threat to state security – selected aspects in the context of European security

The article discusses legal regulations concerning internal security of the state (National Security Strategy of the Republic of Poland) and the examples and forecasts of their application. The main emphasis has been put on infrastructure protection programmes, representing the potential of national security in terms of common security and defence policy of the European Union (European Programme for Critical Infrastructure Protection) and the present difficulties in interpreting this term and its variations (critical infrastructure, facilities particularly important for state security, including sites of category I and II etc.).

Угрозы безопасности государства – избранные аспекты в контексте европейской безопасности

В статье обсуждаются юридические регуляции связанные с внутренней безопасностью государства (Стратегия национальной безопасности Республики Польша), а также поданы примеры и прогнозы их применения. Главным образом, были рассмотрены программы охраны инфраструктуры, составляющей потенциал безопасности государства в аспекте совместной политики безопасности и защиты Европейского Союза (Европейская программа защищенности

критической инфраструктуры), а также указаны проблемы интерпретации этого термина и его видов (критическая инфраструктура, особо важные объекты для безопасности государства, в том числе объекты 1-ой и 2-ой категории и т.д.).

Beata Molo

Niemcy wobec międzynarodowego bezpieczeństwa ekologicznego: problem redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery na początku XXI wieku

Artykuł przedstawia stanowisko Niemiec wobec problemu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Powyższe zagadnienie stanowi istotny element polityki ochrony środowiska Niemiec zarówno w płaszczyźnie wewnętrznej, jak i w ramach współpracy międzynarodowej. Głównym celem wewnętrznej polityki ochrony klimatu jest zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 40% w stosunku do bazowego r. 1990. Osiągnięciu tego celu ma służyć wzrost efektywności energetycznej, rozwój odnawialnych źródeł energii oraz wprowadzenie nowych niskoemisyjnych technologii pozyskania energii. Równie ważne jest osiągnięcie przez Niemcy takiego poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych, który wynika z ich międzynarodowych zobowiązań. Z niemieckiej perspektywy szczególnie istotne dla ochrony klimatu będzie wynegocjowanie w 2009 r. podczas konferencji w Kopenhadze międzynarodowego porozumienia obowiązującego po wygaśnięciu w 2012 r. Protokołu z Kioto.

Germany in the face of international environmental security: the problem of reducing greenhouse gas emissions into the atmosphere at the beginning of the XXI century

This article presents the position of Germany to the problem of reducing greenhouse gas emissions into the atmosphere. The above problem is an important element of environmental policy in Germany, both internally and in international cooperation. The main objective of the internal climate protection policy is to reduce greenhouse gas emissions by 2020 by 40% compared to base year 1990. Achieving this goal is made possible by increasing energy efficiency, developing renewable energy sources and introduction of new technologies of procuring low carbon energy. What is equally important for Germany is to achieve such level of reducing greenhouse gas emissions, which results from German international obligations. From the German perspective it is of particular importance for climate protection to negotiate in 2009 during the Copenhagen conference an international agreement which would be in force after the expiry of Kyoto Protocol in 2012.

Позиция Германии в вопросе международной экологической безопасности: проблема сокращения эмиссии парниковых газов в атмосферу в начале XXI века

В статье рассмотрена позиция Германии в вопросе решения проблемы ограничения эмиссии парниковых газов в атмосферу. Вышеуказанный вопрос составляет существенный элемент политики охраны окружающей среды Германии, как во внутренней политике, так и в сфере международного сотрудничества. Главной целью внутренней политики охраны атмосферы является сокращения эмиссии парниковых газов до 2020 года на 40% относительно базового 1990 года. Достижению этой цели должен помочь рост энергетической эффективности, развитие возобновляемых источников энергии, а также применение инновационных технологий получения энергии с низким уровнем эмиссии. Важное значение имеет также достижение Германией такого уровня сокращения эмиссии парниковых газов, которое вытекает с её международных обязательств. С немецкой перспективы особенное значение для охраны атмосферы будет иметь подписание в 2009 г., во время конференции в Копенгагене, международного соглашения, которое вступит в силу в 2012 г., после прекращения действия Киотского протокола.

Marta Pomykała

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa wobec współczesnych zagrożeń

Utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie należy do wyspecjalizowanych organów tego państwa. W celu wypełnienia tego zadania korzystają one ze szczególnych form i środków działania, umożliwiających skuteczne zwalczanie zagrożeń i przeciwdziałanie ich ponownemu powstawaniu. W dobie globalizacji, procesów integracyjnych, postępującej informatyzacji skala zagrożeń uległa istotnej zmianie, co spowodowało, że dotychczasowe sposoby ochrony bezpieczeństwa państwa stają się coraz mniej skuteczne. Niniejszy artykuł wskazuje problemy związane ze zmieniającymi się zagrożeniami bezpieczeństwa we współczesnym świecie.

State's internal security towards contemporary threats

Maintaining internal security in the state belongs to the specialized authorities of that state. To fulfil this task, the authorities use the specific forms and measures of activities to combat effectively the threats and to prevent their re-rising. In the age of globalization, the processes of integration, IT development the scale of the risks has essentially changed, which caused that current means that the state applied in securing safety are becoming less and less effective. This article shows the problems associated with changing security threats in the modern world.

Внутренняя безопасность государства перед лицом современных угроз

Поддержкой внутренней безопасности в государстве занимаются специальные органы отдельно взятой страны. С целью выполнения этой задачи они используют специальные формы и средства действий, предоставляющие возможности эффективно бороться с угрозами и противодействовать их повторному возникновению. В эпоху глобализации, интеграционных процессов, развития информационных технологий масштаб угроз существенно изменяется. Новая ситуация привела к тому, что существующие до сих пор способы охраны безопасности государства становятся менее эффективными. В статье рассмотрены проблемы связанные со сменой угроз безопасности в современном мире.

Jacek Lipski, Urszula Nalaskowska

Status Biura Ochrony Rządu – instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego

Artykuł prezentuje rozważania dotyczące statusu Biura Ochrony Rządu. Wskazuje, iż formacja ta nawiązuje do tradycji służb ochrony najważniejszych osób w państwie tworzonych po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. Służby te nie były jednolite. Część zadań z zakresu ochrony realizowały brygady złożone z policjantów, resztę zaś oddziały i adiutanci o statusie wojskowym. Jednak rzeczywistych korzeni BOR-u należy upatrywać w okresie po II wojnie światowej. To wówczas w ramach urzędów odpowiadających za bezpieczeństwo publiczne pojawiają się wyspecjalizowane jednostki odpowiedzialne za bezpieczeństwo VIP-ów. Składały się one z funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa, a następnie żołnierzy. Równocześnie ochroną obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa zajmowały się jednostki wojskowe. W 2001 r. weszła w życie ustawa, na podstawie której powstała nowa, aktualnie istniejąca służba przejmująca wszystkie zadania związane z ochroną osób, obiektów i urządzeń o szczególnym znaczeniu.

The Status of Government Protection Bureau – the Institution of Homeland Security

This article presents reflections on the status of the Government Protection Bureau. It shows that this formation refers to the tradition of the protection by state services of the most important people in the country which was created after Poland regained independence in 1918. These services were not uniform. Some of the tasks concerning the implementation of protection were realized by brigades made up of police officers, whilst the rest by the troops which had military status. However, the real roots of the Government Protection Bureau should be seen in the period after World War II. It was the time when specialized units responsible for VIP's security started to appear as a part of the authorities responsible for public safety. They consisted of the Security Service officers and then of soldiers. At the same time, protection of facilities and

equipment of particular importance for the functioning of the state was dealt with by military units. In 2001, new act was law was enacted and the latter created the basis for new and currently existing service which received all the tasks associated with the protection of people, facilities and equipment of special importance.

Статус Бюро охраны правительства – учреждения внутренней безопасности

В статье рассмотрены различные вопросы, касающиеся статуса Бюро охраны правительства (БОП). Указывается, что это учреждение продолжает традиции служб охраны главных лиц в государстве, созданных после восстановления независимости Польши в 1918 г. В то время эти службы не имели целостного характера. Часть задач связанных с охраной реализовали бригады состоящие из полицейских, другие задачи находились под попечительством соединений и адъютантов, имеющих воинский статус. Однако настоящих истоков БОП нужно искать в периоде после Второй мировой войны. Именно тогда, в рамках учреждений отвечающих за общественную безопасность, появляются специальные отделы ответственные за безопасность особо важных лиц. В таких частях служили сотрудники Службы безопасности, а позже также военные. Вместе с тем охраной объектов особого значения для функционирования государства занимались воинские подразделения. В 2001 г. вступил в силу закон, на основании которого было основано новое, существующее по сей день формирование, исполняющее все задачи связанные с охраной лиц и объектов особого значения.

Andrzej Sęk

Bezpieczeństwo lokalne w systemie zarządzania kryzysowego wobec zagrożeń terrorystycznych na przykładzie powiatu ostrołęckiego. Wybrane zagadnienia

Artykuł omawia realizację zadań w ramach zarządzania kryzysowego w powiecie ostrołęckim. Opisany został przebieg akcji poszukiwawczej ładunku wybuchowego po otrzymaniu informacji o jego podłożeniu. Autor rozstrzyga takie kwestie, jak: ustalenie osoby kierującej akcją do czasu przybycia funkcjonariuszy Policji (administrator budynku lub osoba przez niego upoważniona) i jej kompetencje oraz zadania, a także wymienia czynniki, jakie należy przede wszystkim brać pod uwagę, przeprowadzając ewakuację ludności z zagrożonego obiektu. Autor zaproponował także kilka wskazówek dla administratora obiektu i osób przyjmujących zgłoszenie o podłożeniu ładunku wybuchowego.

Local security in crisis management system against terrorist threats on the example of Ostrołęka poviat. Selected issues

The article discusses the realization of the tasks of crisis management in Ostrołęka poviat. The article describes police search of explosives after being informed of plating them. The author determines such issues as: identification of the person in charge of the action until the arrival of police (the building administrator or his agent) and its powers and tasks, and lists the factors to be primarily taken into account when carrying out the evacuation of people from the affected facility. The author also proposed some guidelines for the administrator of the facility and for the people receiving the notification of planting explosives.

Локальная безопасность в системе кризисного управления перед лицом террористической угрозы на примере Остоленского повета. Избранные вопросы

В статье обсуждено реализацию задач в рамках кризисного управления в Остоленском повете. Описано ход поисково-спасательных работ после получения информации о месте расположения взрывного заряда. Автор останавливается на таких вопросах, как: определение лица руководящего работой до времени прибытия служащих полиции (администратор здания или лицо им уполномоченное) и его компетенции и задачи, а также перечисляет факторы, которые нужно учитывать в первую очередь во время проведения эвакуации населения с опасного объекта. Автор статьи дает также несколько советов для администратора объекта и лиц принимающих заявление граждан об обнаружении взрывного устройства.

Piotr Bogdalski

Warunki efektywności szkolenia podstawowego w kontekście procesu kształtowania kadrowego potencjału Policji

Artykuł ukazuje miejsce i znaczenie policyjnego szkolenia podstawowego zawodowego w procesie kształtowania kadrowego potencjału Policji. Rozważania w nim zawarte zmierzają do ustalenia warunków, od których zależy efektywność tego szkolenia oraz – w tym kontekście – oceny możliwości włączenia szkół wyższych w proces przygotowania studentów do wykonywania zawodu policjanta. Według autora artykułu konfrontacja argumentów za i przeciw współpracy Policji z uczelniami jednoznacznie przemawia za jej podjęciem.

Conditions for effectiveness of basic training in the context of the process of the Police staff potential

The article shows the place and importance of police basic professional training in the process of developing human resources capacity of the Police. Considerations

contained therein are intended to establish the conditions which determine the effectiveness of this training, and – in this context – the evaluation of the possibility of including higher education institutions in the process of preparing students for the profession of a policeman. According to the author, the evaluation of the arguments for and against the Police cooperation with universities weighs clearly in favour of its adoption.

Условия эффективности начального обучения в контексте процесса формирования кадрового потенциала полиции

В статье указано место и значение начального полицейского, профессионального обучения в процессе формирования кадрового потенциала полиции. Обозначено условия, от которых зависит эффективность такого обучения, а также – в таком контексте – дана оценка возможности включения вузов в процесс подготовки студентов к выполнению профессии полицейского. По мнению автора статьи, сопоставление аргументов «за» и «против» сотрудничества полиции с высшими учебными заведениями, однозначно указывает на целесообразность такой работы.

Mariusz Ciarka

Polsko-słowackie patrole policji. Uwarunkowania prawne i praktyka na przykładzie województwa małopolskiego

Artykuł porusza zagadnienia ważne dla poznania uwarunkowań prawnych oraz zagadnień praktycznych dotyczących służby pełnionej wspólnie przez policjantów polskich i zagranicznych na przykładzie patroli polsko-słowackich. Jest to temat rzadko poruszany, chociaż aktualny – w związku z wejściem Polski do strefy Schengen i rzeczywistą możliwością pojawienia się w sytuacji związanej z bezpośrednim kontaktem z „mieszanym" patrolem policji (polski i zagraniczny funkcjonariusz). W artykule na wstępie przybliżono rozwiązania systemowe, w tym podstawy prawne, umożliwiające funkcjonowanie takich patroli na terenie Polski, zwracając uwagę, że odbywają się one zgodnie z obowiązującym prawem i z założenia mają wpływać pozytywnie na poczucie bezpieczeństwa obywateli. W zasadniczej części artykułu przybliżono współpracę polsko-słowackich patroli Policji, wykonywanie stawianych przed nimi zadań, szczególnie obowiązków związanych z bezpieczeństwem obywateli i turystów przebywających na terenach przygranicznych w Małopolsce. Artykuł podsumowuje refleksja o istotnej roli wspólnie pełnionych służb przez policjantów Polski i funkcjonariuszy innych krajów.

Polish-Slovak police patrols. Legal regulations and practice on the example of Małopolska Voivodeship

This article raises issues that are important for acknowledging legal considerations and practical issues relating to joint service of Polish and foreign police officers on

the example of Polish-Slovak patrols. This is a rarely discussed topic, although it is very current – in connection with the Polish accession to the Schengen area and the real possibility of the emergence of the situation involving direct contact with "mixed" police patrol (Polish and foreign police officer). The article discusses systemic solutions, including legal basis which enable the functioning of such patrols on Polish territory, noting that they are held in accordance with applicable law and are designed to impact positively on citizens' sense of security. The body of the article discusses the cooperation between the Polish-Slovak police patrols, performance of the tasks that the latter have to encounter, particularly the obligations related to the safety of citizens and tourists who stay in border areas in Małopolska. The article is summarized by the reflection of the important role of services carried out jointly by Polish policemen and officers in other countries.

Польско-словацкие патрули полиции. Юридические предпосылки и практика на примере Малопольского воеводства

В статье затронуты важные вопросы для познания юридических основ и практических решений касающихся совместной службы польских и иностранных полицейских на примере польско-словацких патрулей. Эта, довольно малоисследованная тема, является особенно актуальной в связи со вступлением Польши в Шенгенскую зону и появлением ситуаций связанных с непосредственным контактом со «смешанными» патрулями полиции (польских и иностранных служащих). Во вступительной части статьи указаны системные решения вопроса, в том числе юридические основы, предоставляющие возможность действия таких патрулей на территории Польши. Автор обращает внимание на то, что эта патрульная служба существует на основе действующего законодательства, а её целью является повышение безопасности граждан. В основной части статьи даны примеры сотрудничества польско-словацких патрулей полиции, выполнения поставленных перед ними задач, особенно обязанностей связанных с безопасностью граждан и туристов, пребывающих на приграничной территории Малопольского воеводства. Подводя итоги, автор подчеркивает существенную роль совместной службы полицейских Польши и служащих других государств.

Piotr Łuka, Danuta Micek

Służba prewencyjna – funkcjonowanie jednoosobowych służb patrolowych w jednostkach policji

Artykuł poszukuje odpowiedzi na pytanie o zasadność i efektywność służby w patrolu jednoosobowym policji jako nowoczesnej formy pracy nastawionej przede wszystkim na ograniczenie przestępczości. Podstawą wniosków są badania ankietowe przeprowadzone wśród funkcjonariuszy policji. Wyniki badań zilustrowano na kilku wykre-

sach, pokazujących np. nieefektywność takiej formy służby policyjnej, obawy funkcjonariuszy związane z jej pełnieniem, przyczyny wprowadzenia patroli jednoosobowych, a także wymiar stażu pracy ich uczestników. Autorzy zanalizowali również częstotliwość służby w patrolach jednoosobowych policjantów z małym stażem (do 3 lat), stałość rejonów pełnienia patrolu, zadania i rodzaje patroli jednoosobowych. Całość badań pozwoliła na sformułowanie wniosków warunkujących efektywną i bezpieczną służbę policjantów, a także propozycji uzupełnienia obowiązujących zapisów na ten temat (Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji).

Preventive service – one-person operation services in the police patrol units

The article seeks answers to the question of legitimacy and efficiency of service in the one-man police patrol as a modern form of work aimed primarily at reducing crime. Conclusions were drawn on the basis of surveys carried out among police officers. The results were illustrated in several graphs, showing, inter alia, the ineffectiveness of such form of police service, the concerns of police officers related to this service, the reasons for introducing single patrols, as well as the participants' seniority. The authors also analyzed the frequency of service in one-person patrols consisting of officers with the seniority of up to 3 years, the stability of regions where patrol duties were carried out, tasks and the types of one-person patrols. The whole research helped to formulate conclusions which condition effective and secure service of officers, as well as proposals of supplementing the existing provisions in this matter (Ordinance No. 768 of the Police Chief).

Превентивная служба – функционирование патрульных служб состоящих из одного человека в полицейских формированиях

Авторы статьи стараются дать ответ на вопрос об обоснованности и эффективности службы в полицейских патрулях состоящих из одного человека как современной формы работы, прежде всего, направленной на ограничение преступности. Основанием к выводам служат опросные исследования, проведённые среди полицейских. Результаты исследований иллюстрирует несколько диаграмм, указывающих, напр., неэффективность такой формы полицейской службы, опасения служащих связанные с её исполнением, причины введения патрулей состоящих из одного человека, а также продолжительность трудового стажа их участников. Авторы проанализировали также частоту службы в таких патрулях полицейских с небольшим стажем (до 3 лет), постоянство районов проведения патрулей, задачи и виды патрулей состоящих из одного человека. Исследование дало возможность сформулировать предложения направленные на повышение эффективности и безопасности службы полицейских, а также предложения внесения изменений в действующие распоряжения на эту тему (Распоряжение № 768 Главного коменданта полиции).

Sylwester Karwowski

Wpływ technicznych środków pomiaru prędkości na poziom bezpieczeństwa na drogach (fragment raportu)

Artykuł na przykładzie danych statystycznych, dotyczących m.in. liczby pojazdów, dróg twardych, wypadków drogowych i ich uczestników, analizuje poziom bezpieczeństwa na drogach Polski. Podkreślony zostaje wpływ technicznych środków pomiaru prędkości (fotoradarów) na poprawę bezpieczeństwa drogowego. Autor omawia istniejące regulacje na ten temat przyjęte przez Radę Ministrów, np. Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego „Gambit 2005", Program realizacyjny na lata 2006–2007, a także nowe projekty rozwiązań prawnych, np. Ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym. Ważne dla przyszłości bezpieczeństwa drogowego jest zapewnienie płynnego uruchomienia automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, któremu sprzyjać ma w szczególności stworzenie Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym.

The impact of technical means of measuring speed on the level of road safety (extract of the report)

The article, on the example of statistical data such as number of vehicles, hard roads, road accidents and their participants, examines the level of safety on Polish roads. The article emphasises the impact of technical means of measuring speed (speed cameras) on improvement of road safety. The author discusses existing regulations on this subject adopted by the Council of Ministers, such as the National Road Safety Programme "Gambit 2005", Implementation programme for 2006–2007, as well as new projects of legal solutions, for example, the Act amending the Law on Road Traffic. What is important for the future of road safety is to ensure a smooth launch of automatic traffic surveillance, which is encouraged, in particular, by the creation of the Centre for Automated Traffic Surveillance.

Влияние технических средств измерения скорости на уровень безопасности на дорогах (фрагмент рапорта)

В статье, на примере статистических данных указывающих, напр., количество транспортных средств, асфальтированных дорог, автомобильных аварий и их участников, анализируется уровень безопасности на дорогах Польши. Подчеркнуто влияние технических средств измерения скорости (фторадары) на повышение безопасности на дорогах. Автор рассматривает существующие регуляции на эту тему, принятые Кабинетом Министров, напр., Государственная программа безопасности автомобильного движения «Гамбит 2005», Программа реализации в 2006–2007 гг., а также новые проекты юридических решений, напр., Закон «об изменениях в Законе о дорожном движении». Обращено внимание на важное значение для безопасности на дорогах в будущем, плавного введения автоматического надзора за автомобильным движением, чему будет содействовать создание Центра автоматического надзора за дорожным движением.

Krystian Marecik, Andrzej Głodziński, Paweł Krawiec

Etyka w trakcie czynności operacyjno-rozpoznawczych

Autorzy koncentrują się na zagadnieniach etycznych w przeprowadzaniu tzw. czynności operacyjno-rozpoznawczych. Artykuł zawiera szerokie omówienie oraz podział tych czynności na podstawie „ustawodawstwa policyjnego". Na podstawie materiału z rozmów przeprowadzonych przez autorów z funkcjonariuszami operacyjnymi zostały zanalizowane problemy natury etycznej, jakie najczęściej towarzyszą konkretnym czynnościom operacyjnym. Szczególną uwagą obdarzono tzw. osobowe źródła informacji i metody ich pozyskania, stosowanie techniki operacyjnej, a także wpływ pracy operacyjnej na relacje funkcjonariuszy z rodziną i otoczeniem.

Ethics in the course of operational-reconnaissance procedures

The authors focus on ethical issues in conducting so-called operational and reconnaissance activities. The article contains a broad overview and breakdown of these activities on the basis of "police legislation". The material from interviews conducted by the authors with the operating officers, constituted the basis of the analysis of ethical problems, which often accompany specific operational procedures. Particular attention was paid to so-called personal source of information and methods for obtaining it, the application of operational techniques and the impact of operational work on relations of officers with family and the environment.

Этика во время оперативно-поисковых действий

Авторы концентрируются на этических вопросах во время проведения т.н. оперативно-поисковых мероприятий. В статье широко рассмотрены виды таких мероприятий, предусмотренных «полицейским законодательством». На основании материала собранного во время разговоров, проведённых авторами с оперативными служащими, были проанализированные этические проблемы, которые чаще всего сопровождают конкретные оперативные мероприятия. Особое вниманием обращено на т.н. доверительные источники информации и методы их получения, применение оперативной техники, а также влияние оперативной работы на отношения служащих с семьей и окружением.

Anna Konik, Paweł Pomorski

Kryminogenność Ustawy o usługach detektywistycznych

Autorzy zajęli się specyficznym zawodem prywatnego detektywa, który według ich opinii w swojej pracy balansuje na granicy prawa, narażając się nawet na odpowiedzialność karną. W opracowaniu zwrócono uwagę na aspekt etyczny zawodu detektywa przez pryzmat przepisów prawa. Starano się znaleźć odpowiedź na pytanie, na ile obowiązująca Ustawa z 6 lipca 20001 r. o usługach detektywistycznych może przyczynić się do uetycznienia tego zawodu, a na ile będzie stwarzać patologiczne sytuacje w tym środowisku.

Criminal nature of Detective Services Act

The authors dealt with a specific profession of private detective who, in their opinion, balances in his work on the fringes of law, risking even criminal liability. The study highlighted the ethical aspect of the detective profession through the prism of legal provisions. The authors attempted to answer the question of how the Act on Detective Services of July 6, 2001 may help to make this profession more ethical, and to what extent it will provoke pathological situations in this environment.

Криминогенность Закона «О детективных услугах»

Авторы статьи рассмотрели проблемы специфической профессии частного детектива, который, по их мнению, во время своей работе балансирует на грани закона, часто подвергаясь даже уголовной ответственности. В статье обращено внимание на этический аспект профессии детектива сквозь призму положений закона. Авторы старались найти ответ на вопрос, насколько действующий Закон от 6 июля 2001 г. «О детективных услугах» может способствовать повышению уровня этичности этой профессии, и насколько будет создавать патологические ситуации в этой среде.

Piotr Kosmaty

Kontrola rozmów telefonicznych jako czynność procesowa

Niniejszy artykuł poddaje analizie uregulowania dotyczące tzw. podsłuchu procesowego, który może być stosowany przez prokuratora lub sąd po wszczęciu postępowania przygotowawczego. Podsłuch procesowy, pomimo pewnych mankamentów, respektuje zasady demokratycznego państwa prawa wyznaczone przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konstytucję RP. Decyzja o jego zastosowaniu oddana została w ręce niezawisłego sądu. Stosowanie tej metody gromadzenia materiału dowodowego ograniczono do zamkniętego kręgu enumeratywnie wymienionych przestępstw. Określono precyzyjnie ramy czasowe, w jakich wolno prowadzić podsłuch, stanowiąc, że czynność ta może trwać maksymalnie sześć miesięcy. Rozwiązanie takie w praktyce może prowadzić do komplikacji w skutecznym gromadzeniu dowodów, ale niewątpliwie stanowi poważną gwarancję przed stosowaniem tzw. podsłuchu nadmiernego. Określony został zakres podmiotowy stosowania kontroli rozmów, czyli krąg osób, względem których można stosować podsłuch. Przedstawione uwagi na temat funkcjonowania podsłuchu w polskim prawie karnym wskazują, iż obecne rozwiązanie, mimo mankamentów, stara się zabezpieczyć możliwość zdobywania dowodów, przy równoczesnym respektowaniu konstytucyjnego prawa do poszanowania wolności i tajemnicy komunikowania się.

Monitoring telephone conversations as a procedural activity

This article analyzes the regulations of so-called interception process that can be used by the prosecutor or court after preparatory proceedings have been initiated. Procedural phone tapping, despite some shortcomings, respects the principles of a democratic state of law designated by the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Constitution of the Republic of Poland. The decision on its application was put into the hands of an independent court. Application of this method of gathering evidence was limited to a closed circle of the offences listed exhaustively. There are precisely defined time frames within which phone tapping can be carried out, providing that the operation may take up to six months. Such a solution can in practice lead to complications in effective gathering of evidence, but it clearly constitutes a strong guarantee against the use of so-called excessive phone tapping. What was also stipulated was the personal scope of application of phone tapping. The comments on how phone tapping in Polish criminal law operates indicate that the current solution, despite shortcomings, is trying to secure the possibility of acquiring evidence, while following the constitutional right to respect freedom and secrecy of communication.

Контроль телефонных разговоров как процессуальная деятельность

В статье дан анализ регуляций касающихся т.н. процессуального подслушивания, которым может пользоваться прокуратура или суд после открытия предварительного следствия. Процессуальное подслушивание, несмотря на некоторые недостатки, соблюдает основы демократического государства, права вытекающие из Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Международного пакта о гражданских и политических правах, а также Конституции Республики Польша. Решение о его применении предано в руки независимого суда. Применение этого метода накопления доказательственного материала сокращено до замкнутого круга чётко названых преступлений. Определено чёткие рамки времени, когда можно вести подслушивание, указывая, что может оно продолжаться максимум шесть месяцев. Такая постановка вопроса, на практике может привести к осложнению в эффективном накоплении доказательств, но, несомненно, является серьёзной гарантией перед применением т.н. чрезмерного подслушивания. Определены субъекты применения контроля разговоров, т.е. круг лиц которых можно подслушивать. Рассмотренные предпосылки и условия функционирования подслушивания в польском уголовном законодательстве указывают, что существующие решения, не взирая на недостатки, дают возможность получить доказательства, а вместе с тем учитывают конституционные права граждан на свободу и тайну общения.

Natalia Mirska

Podatność wiktymizacyjna a samoocena i optymizm

Artykuł przedstawia wyniki badań związku pomiędzy podatnością wiktymogenną, czyli podatnością na stanie się ofiarą przestępstwa, a takimi właściwościami psychicznymi jednostki, jak samoocena i optymizm. Przeprowadzone badania miały na celu uzyskanie odpowiedzi na pytania o różnice pomiędzy osobami młodymi a tymi w wieku podeszłym, a także różnice między kobietami a mężczyznami w zakresie podatności na wiktymizację, poziomu samooceny i optymizmu. Postawiono również pytanie dotyczące interakcyjnego wpływu wieku i płci na owe zmienne oraz zdecydowano się sprawdzić, czy czynnik wieku oraz płeć są istotnymi modulatorami wpływu optymizmu i samooceny na podatność wiktymogenną. Badane zmienne (podatność wiktymogenna, samoocena i optymizm) zostały zbadane za pomocą trzech metod kwestionariuszowych. Analiza objęła także czynnik wieku i płeć.

Victimization susceptibility vis-ŕ-vis self-esteem and optimism

This article presents the results of the researches on the relation between victimization susceptibility namely susceptibility to become a victim of a crime, and mental characteristics of individuals such as self-esteem and optimism. The researches in question aimed to arrive at answers to questions about the differences between young people and the elderly, as well as differences between women and men in the field of vulnerability to victimization, levels of self-esteem and optimism. Another question concerned interactive effects of age and gender on these variables, and the researchers decided to check whether the factor of age and gender were important modulators of optimism and self-esteem on victimization susceptibility. The variables in question (victimization susceptibility, self-esteem and optimism) were examined by means of three questionnaire methods. The analysis also covered the factor of age and gender.

Податливость на виктимизацию и ее связь с самооценкой и оптимизмом

В статье указаны результаты исследований связей между податливостью на виктимизацию, т.е. податливостью на превращения себя в жертву преступного посягательства и такими психологическими качествами личности, как самооценка и оптимизм. Целью проведенных исследований было получение ответа на вопросы о разнице между молодыми людьми и лицами зрелого возраста, а также разнице между женщинами и мужчинами в сфере податливости на виктимизацию и уровнем их самооценки и оптимизма. Был поставлен также вопрос, касающийся интерактивного влияния возраста и пола на эти переменные, а также было принято решение проверить, является ли фактор возраста и пола существенным модулятором влияния оптимизма и самооценки на податливость на виктимизацию. Изменяемое исследование (податливость на виктимизацию, самоопределение и оптимизм) было проведено с помощью трёх анкетных методов. Был проанализирован также фактор возраста и пола.

Andrzej Aksamitowski

Ministrowie spraw wojskowych II RP i ich działalność polityczno-wojskowa w okresie poprzedzającym i w czasie zamachu majowego

Artykuł przedstawia sylwetki ministrów spraw wojskowych, których czas pełnienia obowiązków przypadł w okresie trudnym dla polityki wewnętrznej państwa polskiego. W grupie tej autor wymienia i charakteryzuje trzech generałów Wojska Polskiego. W kolejności zajmowania tego odpowiedzialnego dla bezpieczeństwa państwa stanowiska byli to generałowie: Stefan Majewski, Lucjan Żeligowski, którego polityka wojskowa i personalna była podporządkowana planom Piłsudskiego, i Juliusz Tarnawa-Malczewski, sprawujący swój urząd w czasie zamachu majowego, podczas którego stanął w obronie rządu RP. Każdy z ministrów był ważną postacią „trudnego czasu" w historii II Rzeczypospolitej i każdy z nich starał się „właściwie" wypełnić swoje obowiązki, chociaż nie obyło się to bez ogromnych nacisków polityków walczących w tym czasie o władzę w Polsce. Artykuł wprowadza czytelnika w szczegóły wydarzeń poprzedzających zamach majowy, ukazując spór toczący się pomiędzy marszałkiem Józefem Piłsudskim a wyższymi oficerami i generałami, którzy nie chcieli się podporządkować jego woli. Autor omawia wydarzenia w układzie chronologicznym, wychodząc od listopadowej (1925) nominacji gen. S. Majewskiego na ministra spraw wojskowych, aż do represji piłsudczyków wobec przedstawicieli władz obalonego rządu.

Ministers of Military Affairs in the Second Polish Republic and their political – military activity prior to and during the May Coup

This paper presents the profiles of ministers of military affairs, whose duty time fell on a difficult period for Polish internal politics. The author mentions and characterizes three army generals of the Polish Army. The people who occupied this post, crucial for national security were respectively: General Stefan Majewski, Lucjan Żeligowski, whose military and personal politics were subordinate to Piłsudski's plans and Juliusz Tarnawa-Malczewski, holding his office at the time of the May Coup, during which he stood in defence of Polish government. Every minister was an important figure of „difficult times" in the history of the Second Republic of Poland and each of them tried to „properly" meet their obligations, although the latter did not take place without massive pressure of politicians who were at that time fighting for power in Poland. The article introduces the reader into the events preceding the May Coup, demonstrating the ongoing dispute between Marshal Józef Piłsudski and higher officers and generals who refused to submit to his will. The author discusses the events in a chronological order, starting with the November (1925) nomination of General S. Majewski for the minister of military affairs, to the repression against Piłsudski's supporters vis-ŕ-vis the representatives of ousted government.

Министры обороны Второй Речи Посполитой и их политико-военная деятельность в период предшествующий и во время Майского путча

В статье представлена деятельность министров обороны, время исполнения обязанностей которых совпало с трудным для внутренней политики польского государства периодом. К этой группе автор относит и дает характеристику троих генералов Войска Польского. В хронологическом порядке этот, ответственный для безопасности государства, пост занимали генералы: Стефан Маевский, Люциан Желиговский, военная и персональная политика которого была подчинена планам Пилсудского, и Юлиуш Тарнава-Мальчевский, исполняющий обязанности министра во время Майского путча, когда он занял позицию защиты правительства Речи Посполитой. Каждый из министров был важным лицом «трудного времени» в истории Второй Речи Посполитой и каждый из них старался «надлежаще» исполнять свои обязанности, хотя все они находились под огромным давлением политиков борющихся в то время за властьв Польше. Статья показывает читателю подробности событий предшествующих Майскому путчу, указывает сущность противоречий между маршалом Юзефом Пилсудским и высшими офицерами и генералами, которые не хотели повиноваться его воли. Автор рассматривает события в хронологической последовательности, начиная с ноябрьского (1925) назначения генерала С. Маевского на должность министра обороны, вплоть до репрессий сторонников Пилсудского против представителей власти свергнутого правительства.

Zygmunt Kozak

Działalność Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej w dziedzinie biernej obrony ludności cywilnej

Artykuł zajmuje się powstaniem (1928) i działalnością Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej, która w okresie międzywojennym była jedną z najliczniejszych organizacji społecznych, mających największe zasługi na rzecz rozwoju i propagowania w społeczeństwie lotnictwa polskiego, oraz jedną z najżywotniejszych tego rodzaju instytucji w Europie. Bez jej wsparcia finansowego, inwestycyjnego, bez zaangażowania i ofiarności społeczeństwa nie udałoby się w ówczesnych warunkach osiągnąć wysokiego poziomu rozwoju lotnictwa polskiego. Drugą płaszczyzną działalności Ligi było przygotowanie społeczeństwa do obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej. Liga zapoczątkowała tworzenie struktur organizacyjnych biernej obrony przeciwlotniczej, m.in. organizując szkolenia związane z obroną przeciwlotniczą i przeciwgazową. Począwszy od 1933 r., zintensyfikowano akcję uświadamiającą społeczeństwu zagrożenie z powietrza oraz wyjaśniającą sposoby przeciwdziałania. Przystąpiono do organizowania obozów ćwiczebnych i różnego rodzaju kursów. Znaczącym przedsięwzięciem Ligi było zaopatrzanie ludności cywilnej w maski przeciwgazowe, czego z braku środków finansowych i ograniczonych mocy produkcyjnych nie zrealizowano do końca. Biorąc pod uwagę sy-

tuację ekonomiczną, społeczną i wojskową II Rzeczypospolitej, należy stwierdzić, że działalność Ligi w tych warunkach okazała się istotnym wkładem w obronę państwa.

*The Airborne and Antigas Defence **League** in the area of passive protection of civilians*

This deals with the creation (1928) and the activities of the Airborne and Antigas Defence League which in the interwar period was one of the largest social organizations, having the greatest merit for the development and promotion of aviation among Polish community, and one of the most vital of such institutions in Europe. Without its financial contribution, investment, without the commitment and generosity of the public it would not be possible in those times to achieve a high level of development of the Polish Air Force. The second area of activity of the League was preparing society for airborne and antigas defence. The league initiated the creation of organizational structures of passive defence, including organization of trainings related to airborne and antigas defence. Starting from 1933, public awareness was increased due to a campaign concerning air threat and explaining how to prevent the latter. Instructional camps and various courses were organized. A notable project of the League was providing the civilians with gas masks, which – due to the lack of financial resources and limited production capacity – was not fully completed. Given the economic, social and military situation of the Second Polish Republic, it should be stated that the activities of the League in these conditions was a major contribution to the state defence.

Деятельность Лиги противовоздушной и противохимической обороны в сфере пассивной защиты гражданского населения

Здесь рассмотрены вопросы связанные с основанием (1928 г.) и деятельностью Лиги противовоздушной и противохимической обороны, которая в междувоенный период была одной из самых многочисленных общественных организаций, имеющих огромные заслуги в деле развития и распространения в обществе знаний на тему польской авиации, а также одной из самых активных организаций этого рода в Европе. Без её финансового, инвестиционного вклада, без поддержки и самопожертвования общества, в существующих в то время условиях не было бы возможным достичь высокого уровня развития польской авиации. Другим направлением деятельности Лиги была подготовка общества к противовоздушной и противохимической обороне. Лига создавала организационные структуры пассивной противовоздушной обороны, напр., организуя курсы противовоздушной и противохимической обороны. Начиная с 1933 г. были усилены действия направленные на повышение сознательности общества на тему угроз связанных с деятельностью авиации и способов противодействия этим угрозам. Организовывались учебные лагеря и разного рода курсы. Значительным мероприятием Лиги была выдача гражданскому населению противогазов, что в связи с недостатком финансовых средств и ограниченными производственными возможностями, полностью осуществить не удалось. Учитывая экономическую, общественную и военную ситуацию Второй Речи Посполитой, следует констатировать, что деятельность Лиги в тех условиях внесла существенный вклад в защиту государства.